



STATSRÅDETS KANSLI



Ledningen av regeringspolitiken på 2010-talet

– Redskap för ett effektivare strategiskt arbete

Projektet för uppföljning av regeringsprogrammet KOKKA

Ledningen av regeringspolitiken på 2010-talet
– Redskap för ett effektivare strategiskt arbete
Projektet för uppföljning av regeringsprogrammet KOKKA

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 6.4.2011	
Författare Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då utredningen tillsattes	
Publikationens namn Ledningen av regeringspolitiken på 2010-talet – Redskap för ett effektivare strategiskt arbete			
Sammandrag <p>I statsrådets kanslis utvecklingsprojekt om tillvägagångssätten för ett effektivt genomförande av regeringsprogrammet (det s.k. KOKKA-projektet) har man inför nästa regeringsperiod berett rekommendationer för tillvägagångssätt för att stärka strategin, smidigheten och kunskapsunderlaget för beslutsfattandet i regeringens arbete.</p> <p>Projektets frågeställningar bygger på ett flertal nya utredningar och utvecklingsprojekt, där man lyft fram likriktade utvecklingsbehov: den ekonomisk-sociala och den ekologiska miljöns känslighet för förändringar framhäver behovet av en effektivare strategisk prognostiserings- och reaktionsförmåga inom förvaltningen samt en flexiblere användning av resurserna.</p> <p>För att möjliggöra en effektivare samordning av den innehållsmässiga och den ekonomiska styrningen fäster rapporten särskild vikt vid beröringspunkterna mellan ramstyrningen av statsfinanserna och regeringens strategi-process. Den offentliga sektorn förväntas med fog satsa på att lösa problemen och öppna nya utvecklingsmöjligheter. För att inte äventyra den offentliga ekonomins hållbarhet måste dessa satsningar finansieras så att statens utgifter inte ökar. Eftersom möjligheterna att höja det totala skatteuttaget med tanke på hållbarhetsunderskottets storlek är små, måste de nya utgiftsbehoven finansieras genom att övriga utgifter minskas. Eftersom den externa miljön förändras hela tiden och det pågår ett brytningsskede i EU:s integration, förväntas regeringen vid behov snabbt kunna omvärdera strategin och göra ändringar i handlingslinjen.</p> <p>KOKKA-projektet har berett rekommendationer för tillvägagångssätt som kan följas under nästa regeringsperiod om nästa regering så önskar. Rekommendationerna gäller följande skeden i beredningen av regeringspolitiken och i beslutsfattandet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beredningen av regeringsprogrammet, kunskapsunderlaget för programmet, möjligheten till en omDispositionering av resurserna och stärkning av de strategiska riktlinjerna i programmet • Utarbetandet av regeringens första rambeslut och strategidokument, som säkerställer att resurserna inriktas enligt politiska prioriteringar. • Den årliga uppföljningen och revideringen av regeringens strategi: riktlinjerna för den ekonomiska politiken, omDispositioneringar inom ramarna samt strategiska lagstiftnings-, forsknings- och effektbedömningsprojekt. • Genomförandet av politiska helheter över förvaltningsgränserna och bättre kunskapsunderlag vid beslutsfattandet 			
Nyckelord Regeringsprogram, ramar, politikprogram, strategidokument, strategisk lagstiftning, effektbedömningar			
Övriga uppgifter Publikationen finns på finska (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011) och på engelska (Prime Minister's Office Publications 16/2011)			
Publikationsseriens namn och nummer Statsrådets kanslis publikationsserie 15/2011		ISSN 1779-7828	ISBN (tryck) 978-952-5896-80-0
Sidantal 48	Språk Sv	Sekretessgrad Offentlig	ISBN (PDF) 978-952-5896-81-7
Förläggare och distribution Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Layout Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	
		Tryckort Statsrådets kansli	

Innehåll

FÖRORD.....	7
SAMMANDRAG	9
1 UTVECKLINGSBEHOV OCH DERAS AKTUALITET	12
1.1 Aktuella utvärderingar	13
1.2 Det pågående utvecklingsarbetet.....	14
2 FÖRÄNDRINGSTRYCK PÅ STATSRÅDET	17
2.1 Utgångspunkter	17
3 REGERINGSPROGRAMMET.....	19
4 RAMEN FÖR REGERINGSPERIODEN OCH REGERINGENS STRATEGIDOKUMENT	24
5 DEN ÅRLIGA UPPFÖLJNINGEN OCH ÖVERSYNEN AV REGERINGSPROGRAMMET	29
6 SAMORDNING AV POLITIKEN, HORISONTELLA LÖSNINGAR OCH SMIDIGHET I PRAKTIKEN	35
6.1 Regeringens strategiprocess i praktiken.....	35
6.2 Ansvar för strategiska förvaltningsövergripande politikhelheter.....	37
6.3 Organiseringen av politikprogram och motsvarande	40
6.4 Samordning av politiken på politisk nivå och tjänstemannanivå	41
6.5 Prognostiseringsförmåga, situationskänslighet och smidighet.....	43
AVSLUTNINGSVIS	46
KÄLLOR	48

FÖRORD

Statsrådets kansli har till uppgift att främja ett effektivt genomförande av regeringsprogrammet och att utveckla tillvägagångssätt för att stödja genomförandet. I anknytning till dessa uppgifter genomfördes 15.3.2010–31.3.2011 ett utvecklingsprojekt om tillvägagångssätten för ett effektivt genomförande av regeringsprogrammet (det s.k. KOKKA-projektet). Inom projektet har man inför nästa regeringsperiod berett rekommendationer för hur man kan gå till väga för att stärka strategin, smidigheten och kunskapsunderlaget för beslutsfattandet i regeringens arbete.

Denna rapport är ett resultat av projektet och innehåller rekommendationer om de tillvägagångssätt som kan användas under nästa regeringsperiod för att ytterligare stärka ett effektivt och strategiskt genomförande av regeringsprogrammet som helhet. I rapporten har ett flertal utredningar och utvecklingsprojekt som pekar på likartade utvecklingsbehov beaktats. Rekommendationerna är avsedda för partierna och för de parter som deltar i förhandlingarna om nästa regering. I sista hand är det regeringsförhandlingarna som beslutar om ett eventuellt tillämpande av rekommendationerna.

Två externa utvärderingar har legat till grund för diskussionerna inom KOKKA-projektet. Den utvärderingsrapport om erfarenheterna av uppföljningen av det nuvarande regeringsprogrammet och av programledningsmodellen, som gjorts av en extern sakkunnig i samband med projektet baserar sig på intervjuer med ledande politiska beslutsfattare och tjänstemän. En rapport som gjorts av en internationell sakkunnig kommenterar ur internationellt jämförande perspektiv förfarandena kring Finlands regeringsprogram och de utvecklingsförslag som lagts fram inom KOKKA-projektet. Dessutom har statsrådets kanslis projekt för utvecklande av effektbedömningen av politikåtgärder (den s.k. POVI-arbetsgruppen) beaktats i rapporten.

En beredningsgrupp vid enheten för politikanalys vid statsrådets kansli har ansvarat för genomförandet av projektet och fungerat som sekretariat. Som stöd har beredningsgruppen haft en uppföljnings- och stödgrupp med uppgift att behandla och kommentera det material som beredningsgruppen producerat, att bistå beredningsgruppen med experthjälp och incitament samt att fastställa en ståndpunkt och ha synpunkter på de rekommendationer som beredningsgruppen berett. Uppföljnings- och stödgruppen har sammanträtt tio gånger under sin mandatperiod. Varje medlem i uppföljnings- och stödgruppen har gjort en fritt formulerad skriftlig framställning om sin syn på någon fråga som behandlats inom projektet. Dessa repliker finns placerade på lämpliga ställen i slutrapporten och har fått en egen layout.

I projektets uppföljnings- och stödgrupp ingick som ordförande statssekreterare Mika Rossi (SRK), som vice ordförande understatssekreterare Heikki Aaltonen (SRK) och som medlemmar kanslichef Tiina Astola (JM), Executive Advisor Jouni Backman (Tieto Abp), statssekreterare Velipekka Nummikoski (FM), direktör Anssi Paasivirta (ANM), special-medarbetare Tarja Parviainen (ANM), understatssekreterare Jukka Pekkarinen (SRK), programdirektör Maija Perho (Politikprogrammet för hälsofrämjande), generaldirektör Tuomas Pöysti (SRV), verkställande direktör Suvi-Anne Siimes (Lääketeollisuus ry), kanslichef Harri Skog (UKM) och överdirektör Tuomas Sukselainen (FM). Ordförande i beredningsgruppen var programrådet Sirpa Kekkonen (SRK). Sekretariatet bestod av specialsakkunnig Ruusa Hilakari och special-sakkunnig Taina Kulmala. Projektsekreterare var administrativa medarbetaren Outi Hiltunen. Direktör Petri Eerola (Talent Partners Public Oy), som utförde en extern utvärdering av de nuvarande förfarandena, stödde beredningsarbetsgruppens arbete under tiden 15.3–31.12.2010. Under tiden 1.4–30.11.2010 stöddes gruppens arbete av den internationella experten Jocelyne Bourgon (Public Governance International).

Rekommendationerna inom projektet har inte diskuterats enbart med uppföljnings- och stödgruppen, utan även i olika forum, bl.a. ministerarbetsgrupper, kanslichefsmöten, statssekreterarmöten och samarbetsgruppen för programledning. Gruppens rekommendationer har under den första hälften av 2011 också presenterats för partierna, och när rapporten gick i tryck hade presentationen av rekommendationerna vid ministerierna inletts.

Slutrapporten har utarbetats vid enheten för politikanalys vid statsrådets kansli. Enheten svarar ensam för innehållet i rapporten.

Jukka Pekkarinen
understatssekreterare för ekonomiska ärenden

SAMMANDRAG

Sammandrag av rekommendationerna för nästa regeringsperiod inom utvecklingsprojektet för uppföljning av regeringsprogrammet (KOKKA-projektet).

Varför behövs förändringar?

I flera färska utvärderingar, utredningar och utvecklingsprojekt som gällt centralförvaltningen har likartade utvecklingsbehov lyfts fram: det behövs en starkare strategisk prognostiserings- och reaktionsförmåga i regeringens verksamhet och flexibilitet i användningen av resurser.

Statsrådets kanslis projekt rekommenderar ändringar i praxis för regeringsförhandlingarna och i processerna för regeringens årliga beslutsfattande. Syftet med rekommendationerna är att göra regeringsarbetet mer strategiskt, förvaltningsövergripande och smidigt och att förbättra regeringens kunskapsunderlag. Samtidigt synliggörs politiska värderingar under regeringsperioden tydligare än för närvarande. Styrningen av ekonomin och politiken måste enligt projektet samordnas bättre än hittills. Detta kräver ändringar i tillvägagångssätten för regeringens planering och beslutsfattande. De plötsliga globala förändringar som berör Finland och utvecklingen inom EU i kombination med den snabba reaktionsförmåga dessa kräver framhäver statsministerns ledarroll och vikten av stöd för smidiga förvaltningsövergripande politikhelheter.

Under nästa regeringsperiod blir det nödvändigt att fatta beslut för att minska hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. Detta innebär att den blivande regeringen måste kunna finansiera sina viktigaste mål genom att överföra resurser från mindre viktiga funktioner. De viktigaste prioriteringarna måste göras redan vid regeringsförhandlingarna, och för detta behövs ett gediget kunskapsunderlag och tillräckligt med tid för att fastställa de strategiska frågorna. Regeringsprogrammet måste få en starkare roll när det gäller styrningen av resursfördelningen inom statsfinanserna. Detta accentueras i och med att valet senarelagts med en månad, något som resulterar i mindre tid att bereda budgeten för det år som följer på valåret.

Regeringsprogrammet måste följas upp, utvärderas och vid behov också ses över. Det naturliga är att regeringen samlas en gång om året för en väl förberedd utvärdering. Vid utvärderingen kan man se hur programmets spjutprojekt och lagstiftningen kring dem framskrider, utnyttja ny forsknings- och utvärderingsinformation och ge anvisningar om och lägga om den fortsatta beredningen av olika ärenden. En strategisession av detta slag förläggs bäst till vintermånaderna och kan också fungera som underlag för beredningen av ramarna och budgeten.

Rekommendationer

Regeringsprogrammet

- Ett tillförlitligt och systematiskt kunskapsunderlag vid förhandlingarna om regeringsprogrammet säkerställs bättre än hittills. Detta innebär att regeringssonderaren och förhandlingsparterna förses med en systematiskt sammanställd bakgrunds-promemoria.
- Tid reserveras för effektivt organiserade regeringsförhandlingar som förs under en längre tid än hittills.
- Förberedelserna för regeringsförhandlingarna görs effektivare genom att ordförandena för de regeringsbildande partierna först kommer överens om den nya regeringens ekonomiska-politiska och finanspolitiska linje. De övriga målen i regeringsprogrammet avpassas efter denna linje. Regeringsprogrammet läggs upp så att de stora strategiska riktlinjerna och de viktiga detaljfrågorna tydligt skiljs från varandra.

- Till de strategiska riktlinjerna hör den ekonomisk-politiska linjen och den finanspolitiska linjen, bl.a. stabilitetsmålet för den offentliga ekonomin och den totala utgiftsnivån, regeringens förvaltningsövergripande prioriteringar och deras finansieringsnivå, investeringsprojekten och beslut om vilka funktioner man ger avkall på för att anslag ska kunna överföras till nya prioriteringar.
- I budgetramen reserveras en större ofördelad anslagsreserv än hittills, som kan användas till strategienliga omfördelningar under regeringsperioden.
- Överenskommelser om de huvudsakliga riktlinjerna i regeringsprogrammet och om strategiska politikhelheter görs innan beslut fattas om ministerportföljerna och om arbetsfördelningen mellan ministrarna.

Anslagsramen för regeringsperioden och regeringens strategidokument

- Omedelbart efter att regeringen utnämnts inleds det samtidiga utarbetandet av anslagsramen och strategidokumentet för regeringsperioden. Dessa bildar tillsammans regeringens strategi, som operationaliserar riktlinjerna i den strategiska delen av regeringsprogrammet.
- Finansministeriet styr beredningen av den ekonomiska delen av strategin, och för beredningen av de övriga delarna ansvarar statsrådets kansli, som producerar innehåll för strategin i samarbete med andra ministerier (JM och UKM).
- Båda delarna av strategin bereds under stark politisk styrning, t.ex. i finanspolitiska ministerutskottet eller via regeringspartiernas ordförande.
- Innan det kombinerade ram- och budgetförslaget för det första regeringsåret lämnas till riksdagen håller regeringen kombinerade strategi- och ramöverläggningar i början av september. Resultaten av överläggningarna samlas i ett enda strategidokument.

Det centrala innehållet i strategidokumentet är

- En sammanställning av rambeslutet, inklusive riktlinjer för prioriterade teman och behov av anslagsöverföringar
- En strategisk lagstiftningsplan (återspeglar prioriteringarna)
- En strategisk forsknings- och utvärderingsplan som stöder genomförandet av regeringsprogrammet
- En beskrivning av planerade centrala redogörelser och principbeslut
- Uppföljningsindikatorer för regeringsprogrammet

- Den årliga strategisessionen hålls i januari–februari.

Den årliga uppföljningen och översynen av regeringsprogrammet

- Från och med sitt andra verksamhetsår ordnar regeringen en årlig strategisession, där genomförandet av strategin utvärderas både i fråga om ekonomin och innehållet. Samtidigt ses riktlinjerna vid behov över.
- I de riktlinjer som regeringen drar upp som ett resultat av strategisessionen uppdateras den ekonomisk-politiska linjen. Samtidigt görs ett ställningstagande som styr ramberedningen. I detta ingår disponeringen av resurser för prioriterade politikhelheter. Riktlinjerna anpassas till EU:s stabilitetspakt och det nationella programmet inom Europa 2020-strategin. Samtidigt granskar man hur regeringens strategiska lagstiftningsplan framskrider och drar upp framtida riktlinjer för planen.
- Regeringens strategiska forsknings- och utvärderingsplan utgör ett centralt kunskapsunderlag för strategisessionen. I samband med en eventuell översyn av den övergripande strategin kan även forsknings- och utvärderingsplanen ses över.

Samordning av politiken och horisontella politikhelheter

- När strategiska politikhelheter organiseras över förvaltningsgränserna används olika verksamhetsmodeller, där förvaltningsövergripande politikprogram är ett av alternativen.
- Det politiska målet för helheten avgör valet av organisationsform. Omfattande samhällsreformer kräver stark politisk styrning, t.ex. av en ansvarig minister som ansvarar för helheten på heltid. Den andra ytterligheten är det förvaltningsövergripande verkställandet av den politik som redan slagits fast. För detta krävs behörig tjänstemannaberedning.

- I samtliga fall måste man se till att politikhelheter i programform har ett tydligt mål och fokus, nödvändiga resurser och befogenheter och en programorganisation som klart skiljer sig från den normala ministerieorganisationen.
- Uppföljningen av förvaltningsövergripande politikhelheter som ingår i regeringens strategi sker inom ramen för regeringens årliga strategiprocess. I övrigt följs regeringsprogrammet upp på den elektroniska plattformen i Senaattori-tjänsten.
- Kanslichefernas roll som grupp stärks när det gäller att säkerställa ett effektivt genomförande av regeringsprogrammet, att samordna regeringens förvaltningsövergripande politikhelheter och att samordna kunskapsunderlaget för regeringens årliga strategisession, inbegripet beredningen av strategisk lagstiftning.
- Resultatstyrningen utvecklas så att den stöder uppnåendet av regeringens förvaltningsövergripande mål, och genom stark koncernstyrning säkerställs att regeringens strategi genomsyrar förvaltningen på alla nivåer.
- Under den kommande regeringsperioden undersöks olika metoder för att förbättra regeringens situationskänslighet. Med hjälp av dessa metoder kan den årliga strategisessionen eventuellt kompletteras med en mångsidigare sammanställning av lägesbilder i samband med regeringens dagliga rutiner.

1 UTVECKLINGSBEHOV OCH DERAS AKTUALITET

I statsrådets kanslis utvecklingsprojekt för ett effektivt genomförande av regeringsprogrammet (det s.k. KOKKA-projektet) har inför nästa regeringsperiod utarbetats rekommendationer om förfaranden som stärker följande mål:

Strategiskt grepp =	Politisk prioritering och samverkan i regeringsarbetet: <ul style="list-style-type: none">- Tydliga förvaltningsövergripande prioriteringar och finansiering för dem- Medvetet beslutsfattande om vad man ger avkall på för att få plats för det nya
Smidighet =	Bättre lägesbild, bästa praxis för snabb reaktionsförmåga, effektiv prognostisering av långsamma trender
Bättre kunskapsunderlag =	Ett kompetent och tillräckligt kunskapsunderlag för viktiga politikåtgärder säkerställs, och konsekvenserna av besluten utvärderas också i efterhand.

Utvecklingsobjekten har tagits fram ur ett flertal aktuella utredningar och projekt, där man pekat på likartade utvecklingsbehov. För att effektivisera samordningen mellan den innehållsliga och den ekonomiska styrningen läggs fokus framför allt på beröringspunkterna mellan ramstyrningen inom statsfinanserna och regeringens strategiprocess.

Mängden information som ligger bakom det politiska beslutsfattandet ökar hela tiden. Lokala och avlägsna frågor blir allt tätare förknippade med varandra. Beslut och politisk verksamhet blir föremål för medborgarnas och mediernas kritiska bedömning. Mitt i allt detta måste politikerna kunna reagera på frågor och situationer som både tidsmässigt och geografiskt utgör allt större utmaningar.

Frågan lyder: Kan processen kring det politiska beslutsfattandet stödjas bättre än hittills, och på ett mer förutseende sätt? Ger dagens förvaltningsstruktur och tillvägagångssätt det bästa stödet för det politiska beslutsfattandet?

Det är för att lösa denna fråga projektet har velat skapa verktyg.

Mika Rossi, statsministerns statssekreterare, statsrådets kansli

Den offentliga förvaltningen i Finland anses allmänt vara effektiv och pålitlig. Ändå har förbättringsförslag lagts fram både i nationella och i internationella utvärderingar. Det har påståtts att de nya utmaningar som politiken ställs inför på grund av den globala miljön kräver färdigheter som inte hör till styrkorna i vår offentliga förvaltning. Det sägs ofta att vår modell för den offentliga förvaltningen präglas av stuprörstänkande. De olika förvaltningsområdena fungerar effektivt inom sina egna stuprör. I frågor som kräver samtidiga och likriktade åtgärder av flera förvaltningsområden kunde handlingsförmågan vara bättre. Framför allt när det gäller en strategisk omvärdering av politiken och horisontell rörlighet i användningen av resurser finns det rum för förbättring.

Det politiska beslutsfattandet är ett verktyg för demokratin. Med tanke på demokratin är det inte alls egalt hur de politiska processerna fungerar. Därav detta projekt.

Velipekka Nummikoski, statssekreterare, finansministeriet

Inom ramen för KOKKA-projektet har det konstaterats att den politiska samordningen i Finland fungerar bra framför allt i svåra lägen. Aktuella exempel är reaktionerna vid plötsliga kriser, t.ex. svininfluensan, fabriksnedläggningar och finanskrisen, som snabbt hejdades med hjälp av ett stimulanspaket. Effektivitetsnivån är god inom de olika sektorerna, men sektoriseringen leder i värsta fall till deloptimering på bekostnad av den totala nyttan. Regeringen har på sistone gått in för nya metoder för att lägga om kursen för den politik som bedrivs under regeringsperioden. De politiska överläggningar som har förts en gång under val-

perioden räcker dock inte till för att säkerställa att regeringen inom ramen för sin strategi smidigt ska kunna beakta förändrade lägesbilder och de behov att lägga om politiken som de för med sig.

Dessa omdömen, som ytterligare förstärks av den ekonomisk-sociala och den ekologiska miljöns känslighet för förändringar, understryker behovet av en effektivare **strategisk prognostiserings- och reaktionsförmåga** inom förvaltningen och en **flexiblare användning av resurser**.

Bristerna i nuläget kan kort beskrivas som följer:

- 1. Arbetet i statsrådet är fortfarande endast summan av sina delar och stuprörstänkandet leder till deloptimering. Det är nästan omöjligt att överföra resurser till gemensamma prioriteringar.**
 - => Det behövs alternativa tillvägagångssätt för att effektivt sköta horisontella politikhelheter
 - => Den politiska och den ekonomiska styrningen måste synkroniseras
- 2. Regeringen släpar på ett gammalt lass som de tidigare regeringarna lämnat efter sig. Ovanpå detta kommer nya initiativ.**
 - => I början av regeringsperioden måste beslut fattas om vad man ger avkall på om det ska finnas rum för nya initiativ
 - => Otdisenliga funktioner och förfaranden måste rensas bort och överlappande funktioner dras in
- 3. Regeringens beslutsfattande stöds inte genom ett systematiskt kunskapsunderlag**
 - => Vid beredningen av omfattande politikåtgärder måste beslutsfattarna förses med bästa möjliga förhandsinformation
 - => Forsknings- och utvärderingsresurser måste effektivt inriktas på regeringens primära strategiska objekt
- 4. Statsrådets arbetsformer är tungrodda**
 - => Ministrarnas "verktygslåda" måste göras lättare och flexiblare
 - => Färre ministergrupper som sammanträder under hela regeringsperioden. Etablerade ministergrupper bör användas i politikfrågor som kräver horisontella åtgärder.
- 5. Det produceras stora mängder pappersdokument, trots att deras betydelse kan ifrågasättas och att de inte i någon större utsträckning följs upp på politisk nivå**
 - => Färre principbeslut och strategidokument
 - => Endast stora strategiska helheter bör tas upp i de forum som är gemensamma för hela regeringen

1.1 Aktuella utvärderingar

OECD publicerade våren 2010 sin **Public Governance Review** (OECD 2010) som gäller Finland. I denna huvudsakligen positiva utvärdering uppmärksammas behovet att stärka regeringens förmåga att förutse nya, mångfasetterade politikproblem och reagera på dem tillräckligt snabbt och på tillräckligt bred front. Som ett särskilt problem lyfter rapporten fram den bristfälliga förmågan att överföra resurser från ett förvaltningsområde till ett annat i takt med att politikprioriteringarna förändras. Enligt rapporten är det bristfälliga sambandet mellan den innehållsliga styrningen av statsförvaltningen och budgetstyrningen en bakgrundsfaktor i denna styvhet. I praktiken märks denna brist på horisontell flexibilitet till exempel i bristfällig synkronisering mellan regeringens strategidokument och ramförfarandet inom statsfinanserna.

Även den kanadensiska experten på offentlig förvaltning **Jocelyne Bourgon** har fäst uppmärksamhet vid liknande utvecklingsbehov i samband med sitt expert- och rådgivningsarbete för statsrådets kansli (Bourgon 2010). Hon understryker behovet att öka flexibiliteten, koherensen och innovationen i statsrådets arbete, utan att man för den skull gör avkall på styrkor som konsensus och förtroende, politisk stabilitet och en stark och tydlig förvaltningsmodell.

Liknande rekommendationer som betonar att den horisontella flexibiliteten och förmågan att se över strategin måste stärkas, liksom även sambandet mellan den innehållsliga och den

ekonomiska styrningen, kommer fram också i aktuella inhemska utvärderingar. I en undersökning som **Petri Eerola** gjort för statsrådets kansli (Eerola 2010) poängteras stärkandet av prognostiserings- och reaktionsförmågan och de strategiska verksamhetsmodellerna. Eerola intervjuade ett flertal centrala politiska beslutsfattare och tjänstemän. Deras utvecklingsförslag har mycket gemensamt.

I en rapport om statens koncernstyrning som publicerats av **Sitra** betonas statsministerns och det av statsministern ledda statsrådets kanslis ställning när det gäller att sätta mål för statens koncernstrategi och leda genomförandet av strategin (Sitra 2010). Sitra betonar också samarbetet mellan statsrådets kansli och finansministeriet vid beredningen och uppföljningen av de omdisponeringar av resurser som krävs för genomförandet av regeringsprogrammet.

Statens revisionsverk gjorde en grundlig utvärdering av den politikprogrammodell som under två regeringsperioder tillämpats i syfte att nå en bättre horisontell samordning inom statsrådet. Enligt SRV kan politikprogrammen i sin nuvarande form inte infria förväntningarna på en effektivare politisk styrning och bättre förvaltningsövergripande beredning och genomförande av politikåtgärder. Programmen har saknat en klar strategisk kärna, programverksamhetens förhållande till andra liknande reformer har varit oklart och programmen har haft ytterst begränsade påverkansmetoder. De problem som konstaterats gäller i första hand inte det praktiska genomförandet av programmen, utan de grundläggande förutsättningarna och programledningens verktyg, som beror på det nuvarande sättet att genomföra programmen. Enligt revisionsverkets bedömning är det inte motiverat att fortsätta med politikprogrammen under nuvarande förutsättningar, och revisionsverket rekommenderar att det vid sidan av politikprogrammen utvecklas effektivare arbetsmetoder för horisontell beredning.

1.2 Det pågående utvecklingsarbetet

Inom statsrådet har man reagerat på de problem som utomstående bedömare lyft fram. I de **framtidsöversikter** som ministerierna publicerade i höstas ingår flera synpunkter på ett effektivt genomförande av regeringsprogrammet och utmaningarna när det gäller att agera över förvaltningsgränserna. Till exempel statsrådets kansli och finansministeriets framtidsöversikter behandlar dessa frågor (FM 2010, SRK 2010). Kansliet betonar framför allt en starkare statsministerroll när det gäller att leda statsrådet och samordna regeringspolitiken. Ministerierna har inlett utvecklingsprojekt för att hitta lösningsmodeller för nuvarande problem. Utvecklandet av **statens koncernstyrning** och en effektivare samordning mellan finansministeriet och statsrådets kansli har tidigare behandlats i en arbetsgruppsrapport från finansministeriet (FM 2010b).

En av finansministeriet tillsatt arbetsgrupp har behandlat **utvecklandet av ramsystemet för statsfinanserna**. Arbetsgruppen lämnade sin rapport i mars 2011 (FM 2011). I rapporten behandlas bland annat möjligheten att överföra resurser inom anslagsramarna samt andra frågor som gäller ramförfarandets flexibilitet och omfattning. En effektivare **styrning av den kommunala ekonomin** har behandlats av en annan arbetsgrupp som tillsatts av finansministeriet. Arbetsgruppen lämnade sin rapport i oktober 2010 (FM 2010c). Kvaliteten på lagberedningen förbättras inom projektet **Smidigare lagberedning**, som även behandlas av en förvaltningsövergripande arbetsgrupp. Också en av statsrådets kansli tillsatt arbetsgrupp för utvecklande av effektbedömningen av politikåtgärder har arbetat i nära samband med båda dessa grupper. Andra projekt som behandlar en effektivisering av statsrådets arbetsmetoder är bland annat finansministeriets resultatstyrningsprojekt, ett projekt som behandlat finanscontrollerfunktionen och en arbetsgrupp som behandlar en sammanslagning av regeringens verksamhetsberättelser.

Dessa utvecklingsprojekt och deras rapporter har beaktats i statsrådets kanslis arbetsgrupp för utvärdering och utvecklande av uppföljningen av regeringsprogrammet (**det s.k. KOKKA-projektet**). Att föra vidare de utvecklingsförslag som lagts fram i rapporten är ett sätt att svara på kritiken och förändringstrycket.

Varför har behovet att effektivisera statsrådets strategiska styrningsförmåga blivit aktuellt just nu?

I vår externa miljö och i vår interna ekonomiska och sociala struktur pågår förändringar som sätter den strategiska reaktionsförmågan hos Finlands offentliga förvaltning på prov under det nya årtiondet. Dessa förändringar gör det viktigt att stärka ett horisontellt, förvaltningsövergripande beslutsfattande och verkställande som beaktar beroende-förhållandena mellan olika delområden i samhället. Statsministerns ledarroll och samordning av regeringspolitiken accentueras när det gäller att trygga hållbarheten i den offentliga ekonomin, att ändra utgiftsstrukturen på det sätt som befolkningens förändrade åldersstruktur kräver, att stärka samhällsekonomin tillväxtförutsättningar och ett effektivt beslutsfattande i statsrådet även i krissituationer. Också de politiska frågor som blir aktuella på EU-nivå ställer krav på statsrådet i fråga om en mer fokuserad strategisk styrning och en effektiv samordning av den ekonomiska politiken:

- Befolkningens åldersstruktur förändras snabbt i Finland. Under de två närmaste årtiondena kommer vår försörjningskvot att höra till EU-ländernas sämsta. Detta aktualiserar den **offentliga ekonomins hållbarhetsproblem**. Vid finansministeriet, liksom inom EU, har man bedömt att hela den offentliga ekonomin – staten, kommunerna och arbetspensionsfonderne – sammanräknat borde nå upp till ett finansieringsöverskott som motsvarar fyra procent av BNP. Detta för att den offentliga skuldens andel av BNP ska hållas på nuvarande nivå utan nedskärningar eller skattehöjningar, trots de ökade åldersbundna utgifter som beror på den försämrade försörjningskvoten. Å andra sidan uppskattade finansministeriet i höstas att den offentliga ekonomins strukturella underskott utan nya beslut står för en procent av BNP vid utgången av den begynnande valperioden. Skillnaden i förhållande till det överskott som tryggar hållbarheten, det s.k. hållbarhetsunderskottet, är enligt denna uppskattning därmed kring tio miljarder euro, alltså cirka fem procent i förhållande till BNP.

Det bör framhållas att uppskattningarna av hållbarhetsunderskottet är hållbarhetsberäkningar, inga prognoser. De baserar sig i hög grad på osäkra antaganden, där även små avvikelser leder till stora skillnader när man mäter hållbarhetsunderskottet. Uppskattningarna av hållbarhetsunderskottets storlek varierar i olika bedömningar. Finansministeriets kalkyl ser ut att placera sig mellan ytterligheterna i utvärderingarna (tabell 1). Trots dessa skillnader är kontentan av bedömningarna att vi har ett hållbarhetsproblem av stora dimensioner i den offentliga ekonomin. För Finlands del är det dessutom särskilt alarmerande att hållbarhetsproblemet hos oss snabbt drivs till sin spets. Hos oss försämrar försörjningskvoten nämligen ett par årtionden före de andra EU-länderna. Detta beror på att de stora årskullarna efter kriget är på väg att lämna arbetslivet, och att de utgör en exceptionellt stor andel av vår befolkning.

Tabell 1 Aktuella bedömningar av hållbarhetsunderskottet.

Bedömare	Uppskattning av hållbarhetsunderskottet, % av BNP
OECD	8,0
Standard & Poors	8,0
IMF	6,0
Finlands Bank	6,0
Finansministeriet	5,0
Europeiska kommissionen	4,3
ETLA	3,0

Tryggandet av den offentliga ekonomins hållbarhet förutsätter i Finland skyndsamt en konkret och trovärdig **riktlinje för hur snabbt och med vilka åtgärder hållbarhetsunderskottet ska minskas**. Om den nya regeringen som svar på dessa frågor inte kan utarbeta en plan som i praktiken sträcker sig över hela årtiondet och sätta in de åtgärder som planen förutsätter, hotas vår offentliga ekonomi av en ohållbar och förr eller senare okontrollerbar skuldspiral som leder till en finans- och samhällspolitisk återvändsgränd.

- Den demografiska förändringen förutsätter också omfattande **resursöverföringar inom den offentliga ekonomin**. Pensionsskyddet och de offentliga utgifterna för vård av och omsorg om den äldre befolkningen, vars antal kommer att fördubblas, ökar under de två närmaste årtiondena med över tio miljarder euro, dvs. med ungefär ett belopp som motsvarar hållbarhetsunderskottet. Eftersom möjligheten att höja skatteuttaget är begränsad innebär hållbarhetsgränsen ett lågt tak för de totala offentliga utgifterna. Ökningen i de åldersrelaterade offentliga utgifterna måste således i hög grad täckas genom minskningar i andra offentliga utgifter och genom högre effektivitet och bättre resultat i det offentliga servicesystemet. Av vår offentliga förvaltning krävs nu förmåga att **omdisponera** resurser horisontellt och **höja produktiviteten**. För att hejda ökningen i de offentliga utgifterna och för att utvidga inkomstbasen måste man samtidigt kunna höja **sysselsättningsgraden** genom att minska arbetslösheten, skjuta på pensioneringarna och effektivisera utbildningen.
- Ökningen i de åldersrelaterade utgifterna fördelar sig relativt jämnt på dels pensionsutgifter, dels utgifter för vård och omsorg. I Finland ansvarar kommunerna för att ordna offentliga välfärdstjänster. Samordningen mellan centralförvaltningen och lokalförvaltningen måste fungera effektivt för att kraven på omdisponering och effektivisering av servicesystemen också ska nå kommunerna. Detta kräver ändringar i finansieringen av den kommunala ekonomin och i kommunernas interna styrsystem. **Förhållandet mellan staten och kommunerna** måste omvärderas.
- Det nya årtiondet är en utmaning inte bara när det gäller att kontrollera den demografiska förändringen, utan också när det gäller att **upprätthålla den ekonomiska tillväxten**. Tillväxtdynamiken i Finlands ekonomi är i ett brytningsskede. Den ökade produktiviteten i centrala industribranscher i framkanten av den tekniska utvecklingsnivån baserar sig i allt högre grad på företagens egna innovationer, deras effektiva FoU-verksamhet och deras förmåga att kring sin egen industriella kärna utveckla tjänster med hög produktivitetsnivå. Å andra sidan är det elektrotekniska klustret kring Nokia i svårigheter. Vi måste hitta nya tillväxtmöjligheter som baserar sig på högteknologi. Det stigande priset på energi kastar sin skugga över den framtida utvecklingen av Finlands traditionella energiintensiva industribranscher. Hela produktionsstrukturen i ekonomin blir mer servicebetonad i och med att strukturen i den inhemska efterfrågan förändras och behovet av framför allt personliga tjänster för den åldrande befolkningen ökar. Att under dessa förhållanden upprätthålla total produktivitet och en bättre levnadsstandard kräver en ny tillväxtstrategi. I utvecklandet av denna strategi har ett välfungerande offentligt utbildnings-, forsknings- och innovationssystem en central roll.
- Det gångna årtiondet, framför allt dess senaste år, visar att den globala miljön är instabil och känslig för störningar. Den präglas också av snabba strukturella förskjutningar vars konsekvenser är kraftiga och svåra att förutse, framför allt för en mycket specialiserad och till sin produktionsstruktur ensidig ekonomi som Finland. Typiskt för vår produktionsstruktur är den framskjutna rollen hos ett fåtal stora företag. En utmaning är att stora företag som söker tillväxt på den globala marknaden flyttar sina entreprenader till länder där marknaden växer. En långsiktig finans- och samhällspolitisk strategi måste vid behov förenas med **snabb reaktionsförmåga och situationskänslighet**. Vi måste också bli bättre på att följa och förutse förändringar i vår omgivning.
- Vårt eget förvaltningssystem måste anpassas till de krav som ställs av en allt tätare **europaisk integration**. Europas integrationsutveckling, EU:s ökande betydelse som internationell aktör och tryggheten av vårt eget inflytande när det gäller att lösa problem inom EU och euroområdet understryker betydelsen av regeringens reaktionsförmåga och samordningen av dess interna beredning. På så sätt accentuerar EU-dimensionen också regeringens horisontella förmåga till beslutsfattande. Detta syns framför allt i en starkare statsministerroll.

2 FÖRÄNDRINGSTRYCK PÅ STATSRADET

2.1 Utgångspunkter

Sektoriseringen i Finlands offentliga förvaltning har långa anor. Den har sina rötter i Sveriges rikes gamla förvaltningsmodell med starka centralmyndigheter. Under autonomin fick denna tradition ökad betydelse i Finlands interna, tjänstemannabetonade förvaltningsmodell. I början av självständighetstiden stärktes de självständiga ministerierna och de ledande tjänstemännens ställning av kortlivade minoritetsregeringar och koalitionsregeringar som präglades av inre splittring. Stuprörstänkandet inom den offentliga förvaltningen befästes också genom den starka kommunala autonomin och genom att kommunerna fick ansvaret för att ordna den offentliga servicen när välfärdsstaten började byggas. Även arbetsmarknadsorganisationernas centrala ställning när det gäller att utveckla och styra socialförsäkringen har varit ett steg i samma riktning.

Under de två, tre senaste årtiondena har regeringar med stark parlamentarisk majoritet blivit normen hos oss. Detta har dock inte nödvändigtvis stärkt det strategiska greppet i statsrådets arbete. I tider av djup kris, som under recessionen på 1990-talet och återhämtningen från den och under de senaste årens finanskris, har majoritetsregeringarna nog lyckats mobilisera en bred konsensus för exceptionella politikåtgärder. De har också förmått reagera på de många turerna i den europeiska integrationsutvecklingen.

I tider av normal, långsammare utveckling har majoritetsregeringarnas förmåga att reagera på strukturella förändringstryck däremot varit sämre. Många stora reformer har stött på förvånansvärt motstånd med tanke på de ursprungliga målen.

Tre faktorer har påverkat dessa långsamma framsteg i politikprojekten under de starka majoritetsregeringarnas mandatperioder. Den första är **regeringsprogrammet**. Strama riktlinjer för majoritetsregeringarnas politik har dragits upp i de överenskomna programmen. Regeringarnas politiska handlingskraft och trovärdighet har baserat sig på att man följer programmet. Med tanke på regeringsprogrammets centrala roll har de dock varit föremål för en splittrad beredning. De har svarats ihop snabbt och den förberedande beredningen har inte heller varit systematisk. I de senaste regeringsprogrammen har målen i detaljfrågor varit ambitiösa, medan målen för de stora samhällsreformerna varit löst formulerade. De strategiska frågorna och detaljfrågorna har i regeringsprogrammet gått in i varandra.

Inte heller ett annat historiskt drag, **statsrådets traditionella sätt att arbeta**, har bidragit till att stärka regeringens strategiska arbete. Ministrarna agerar mycket självständigt i de frågor som ligger inom deras behörighet. I våra regeringar finns inga kabinettministrar med bredare befogenheter eller någon annan officiell inre krets. Den inofficiella förhandlingsgruppen bestående av regeringspartiernas ordförande, senast en "kvartett", har från fall till fall agerat medlare i slutskedet av olika tvister. Också statsministern har av tradition haft rollen som regeringens sammanhållare och medlare. Statsministerns roll har under de senaste åren blivit starkare i och med att presidentens maktbefogenheter till följd av ändringar i konstitutionen inskränkts, och i och med att statsministern fått en central status som statschef i den politiska samordningen inom EU. Dessa förändringar har dock inte till alla delar återspeglats i statsministerns ställning i regeringens interna arbete och i beslutsberedningen.

En tredje faktor som bidragit till att regeringens politiska verksamhet inte varit tillräckligt flexibel är **styrsystemet för statsfinanserna**. Ramförordningen, som reglerar de totala utgifterna i budgeten, har framför allt sedan reformen 2003 blivit ett effektivt medel för att hålla styr på utgifterna i statsfinanserna. Å andra sidan har majoritetsregeringarnas interna spelregler, dvs. att regeringen förbinder sig att följa regeringsprogrammet, i kombination med en strikt intern revirindelning inom regeringen, lett till att man endast i liten utsträckning har omdisponerat resurser mellan utgiftsobjekt som hör till olika ministrar. Överenskommelser om viktiga omdisponeringar har i allmänhet kunnat göras endast vid förhandlingarna om

regeringsprogrammet, och även då främst i fråga om nya resurser som blivit tillgängliga till följd av tillväxten i ekonomin. Den ofördelade reserv i ramarna som man särskilt kommer överens om under valperioden har inte räckt till några större omdisponeringar. I detta avseende har också de separata förhandlingsrundor där man i omdisponeringssyfte försökt göra inbesparingar främst i de utgifter som ministerierna kan besluta om efter prövning varit viktiga. Här har finansministeriets roll som initiativtagare varit central. I övrigt har omdisponeringarna begränsats av den stela utgiftsstruktur som vi historiskt sett haft. Denna stelhets i utgiftsstrukturen har inte berott på ramförandet i sig. I grund och botten är det koalitionsregeringarnas politiska villkor som har hindrat omdisponeringar inom ramarna.

Dessa villkor, som till sin karaktär är politiska och som gör regeringens beslutsfattande stela, är inte lätta att ändra på. Det är ändå befogat att överväga om det är möjligt att utveckla **processerna för regeringens beslutsfattande** så att det "strategiska fönstret" för det politiska beslutsfattande är öppet oftare och så att beslutsfattarna tack vare ett mer systematiskt beredningsarbete är mer beredda att utnyttja möjligheterna att utvärdera regeringens strategi. I det följande behandlas ur detta perspektiv tre strategiska faser i regeringens beslutsfattande:

- **Beredningen av regeringsprogrammet**, kunskapsunderlaget för beredningen, möjligheterna att omdisponera resurser och stärkandet av de strategiska riktlinjerna i programmet
- **Utarbetandet av regeringens första rambeslut och strategidokument**, tryggheten av att disponeringen av resurser och politikprioriteringarna motsvarar varandra och stärkandet av kunskapsunderlaget för förvaltningsövergripande projekt, strategiska lagstiftningsprojekt, sektorsforskning och annan beredning, uppföljning och utvärdering av politiken
- **Den årliga uppföljningen och översynen av regeringens strategi** samt omdisponeringar vid ramförandet.

STATSMINISTERNS LEDARROLL

Statsministerns roll har utvecklats gradvis och blivit central. Samma utveckling har skett i andra med oss jämförbara länder. Förändringen dokumenterades i den nya grundlagen. Den förändring som nu vilar accentuerar ytterligare statsministerns roll. Statsrådets ordförande, statsministern, har fått omfattande uppgifter och blivit ledare för regeringen, som under parlamentariskt ansvar sköter landets angelägenheter.

Statsministern leder statsrådets verksamhet och ser till att beredningen och behandlingen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas. Statsministern för ordet vid statsrådets allmänna sammanträde. Rätt att ge order eller rätt att fatta officiella beslut har statsministern inte. Statsministerns verksamhet koncentreras till den politiska beredningen, det politiska ledarskapet. De officiella besluten fattas under ledning av statsministern av statsrådets allmänna sammanträde och av ministerierna.

Den strategiska verksamheten över förvaltningsgränserna understryker statsministerns roll. På arbetsschemat står att leda genomförandet av regeringsprogrammet, EU-beslutsfattandet, den ekonomiska politiken, att prognostisera framtiden, att inleda reformprojekt osv. Statsministern har på senare tid inte kunnat klara sig utan egen beredningshjälp från sitt kansli. Tidigare räckte det att ärendena bereddes och föredrogs från ministerierna. Statsministern kunde som ordförande för aftonskolan och för de permanenta ministerutskotten i tillräcklig utsträckning följa och vid behov styra innehållet i olika ärenden. Framför allt de ekonomiska ärendena och EU-ärendena har dock krävt att statsministern har en egen beredningsapparat. Under de senaste åren har stödet för statsministern också utvecklats när det gäller uppföljningen av säkerhetssituationer och krisledning.

Statsministerns personliga insats är dock fortfarande viktig i Finlands politiska system när det gäller att fungera som regeringens sammanhållare, lösa tvister och agera vägvisare. Enbart uppgifterna inom Europeiska unionen och andra internationella uppgifter innebär att statsministerns personliga insats accentueras i dagens kommunikationsvärld. För det dagliga stödet står den politiska medarbetarstab.

Statsministern ska kunna koncentrera sig på att leda regeringen som helhet utan att ansvara för någon särskild sektor på detaljnivå. Statsministern bör inte få uppgifter inom en viss sektor annat än i undantagsfall. Statsministerns ledarskap underlättas om han eller hon i varje fråga har en ansvarig minister som bereder ärendena och sköter verkställandet.

Statsrådets kansli är statsministerns ministerium. Titt som tätt vill man överföra än den ena, än den andra uppgiften till kansliet, för att ge dem större tyngd eller för att kansliet är en neutral part. Från kansliets sida har man varit återhållsam. När t.ex. statens ägarstyrning koncentrerades till kansliet var det inte statsministern, utan en för ändamålet utnämnd minister vid kansliet, som blev ansvarig minister.

Statsministerns ministerium bör även i fortsättningen vara litet och flexibelt. Det kan tillfälligt sköta vissa uppgifter som anses vara viktiga, men kansliet bör koncentrera sig på sin kärnuppgift: att bistå statsministern vid ledningen av statsrådet. Statsministern eller statsrådets kansli bör inte heller försöka sköta ledningen av all samverkan mellan ministerierna, utan metoderna för direkt samarbete och inbördes samordning mellan ministerierna bör utnyttjas. Statsministern ska ha flexibla möjligheter att ingripa i olika frågor och på motsvarande sätt att släppa på tyglarna när allt går som det ska.

Olika ärenden blir aktuella vid olika tidpunkter. De strategiska frågorna härleds ur regeringsprogrammet och dem försöker man planera med tanke på hela regeringsperioden. Kris-situationer går före andra ärenden och måste skötas omedelbart. Ärenden som kommer upp varje vecka förs in på agendan i takt med att ministerierna får ärendena färdiga och föredrar dem. Vi saknar praxis att före det gemensamma beslutsfattandet styra denna typ av ärenden, t.ex. lagstiftningsprojekt, som är under beredning.

Som ledare för statsrådet är statsministern samtidigt en galjonsfigur för personalen inom hela statsförvaltningen. När det gäller att motivera personalen kan statsministern agera synligare än förr.

Statsministern är ledare dygnet runt. Statsministern ska alltid ha de verksamhetsbetingelser och den service som behövs för hans eller hennes arbete och välbefinnande.

Heikki Aaltonen, understatssekreterare, statsrådets kansli

3 REGERINGSPROGRAMMET

Regeringsprogrammets betydelse som ett riktgivande dokument för mångpartiregeringarnas politik har framhävts i takt med att regeringarna suttit hela valperioden, och det ursprungliga programmet har varit det kitt som håller ihop koalitionen. Programmets centrala ställning som riktgivare för politiken under hela valperioden ställer stora innehållsliga krav på det. På grund av bristerna i beredningsprocessen är det dock svårt att uppfylla dessa krav.

I Finland söker man inte stöd för regeringsprogrammet vid valet. Partierna bildar inte konkurrerande koalitioner före valet med gemensamt utformade krav på regeringsprogrammet. Regeringskoalitionen bestäms utgående från valresultatet. Partiernas valprogram består av olika program mål som man undviker att göra ovillkorliga krav av. Regeringskoalitionen tar form i början av de regeringssonderingar som leds av valets största parti. Regeringsprogrammet utformas först vid interna förhandlingar som förs i snabbt tempo inom koalitionen.

Beredningen och den interna strukturen i ett regeringsprogram som utformas under sådana villkor står inte till alla delar i samklang med dokumentets centrala betydelse. **Den tid som används till förhandlingarna om regeringsprogrammet** har varit mycket kort. Av tiden på ungefär en månad mellan valet och regeringsbildningen har bara några dagar använts till förhandlingar om själva regeringsprogrammet. Den beredningsfas som utgör ett underlag för förhandlingarna om regeringsprogrammet och som inletts efter att koalitionen klarnat har inte heller den pågått längre än ett par veckor.

Kunskapsunderlaget för förhandlingarna om regeringsprogrammet har varit splittrat. Partierna förbereder sig var för sig för förhandlingarna om regeringsprogrammet. De utnyttjar egna och externa sakkunniga, ministeriernas framtidsöversikter, annat material som producerats som tjänstemannaarbete och förslag som olika intressegrupper lagt fram med tanke på regeringsprogrammet. Vid programförhandlingarna har partiernas förhandlingsgrupper sina egna sakkunniga. De kan också höra intresseorganisationer och andra grupper. Också tjänstemän kan höras från fall till fall. Vid en beredning av detta slag har sammanställandet av ett omfattande kunskapsunderlag och utnyttjandet av existerande information inte nödvändigtvis varit så systematiskt.

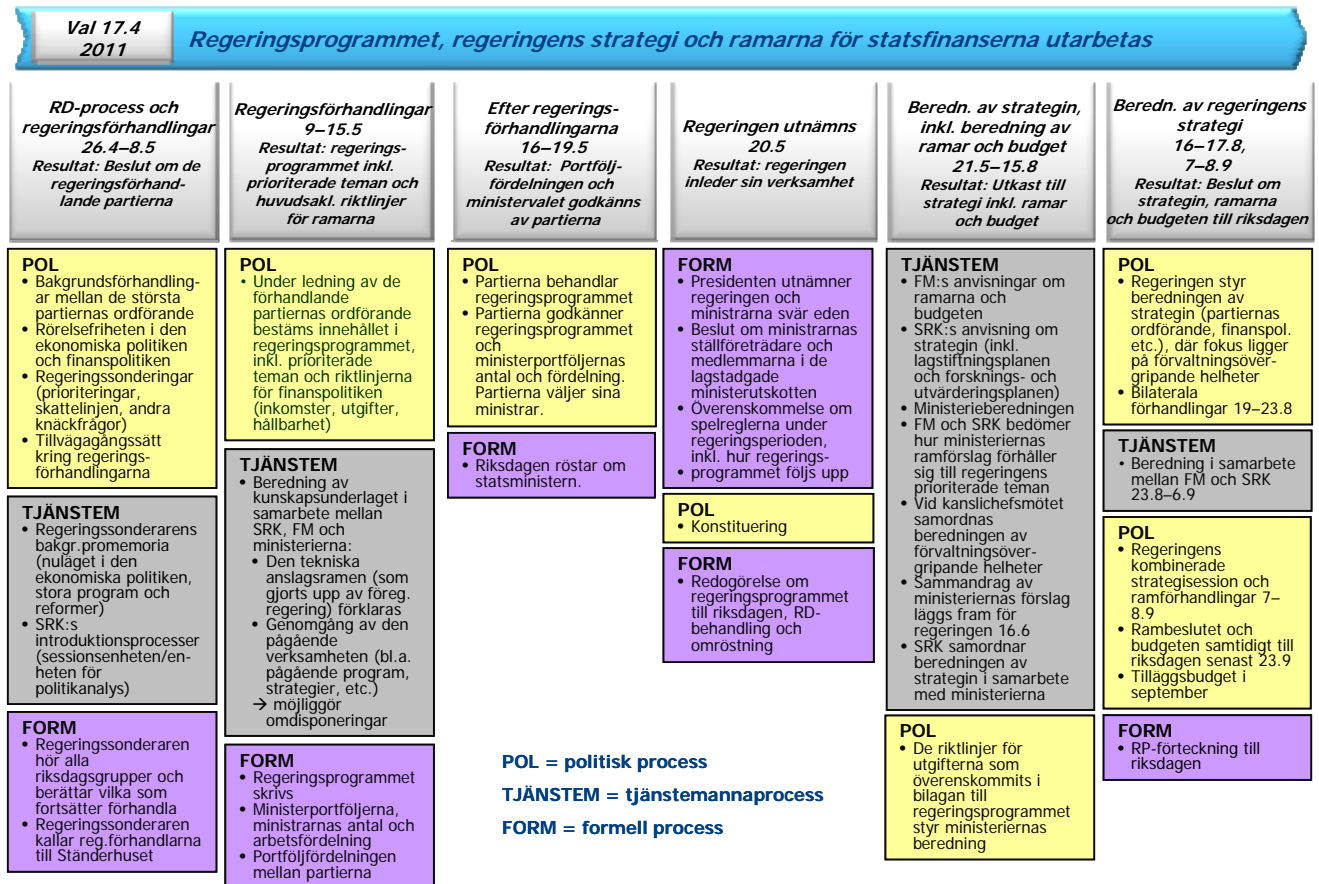
Vid förhandlingarna om regeringsprogrammet har tiden för precisering av de **strategiska riktlinjerna** för politiken varit knapp. Merparten av tiden går åt till diskussioner om de detaljfrågor som de olika partierna ställer som villkor för sin medverkan i regeringen. När det gäller den finanspolitiska linjen innehöll t.ex. regeringsprogrammet för Vanhanens andra regering ytterst detaljerade angivelser av storleken på ändringarna i beskattningsgrunderna, som skapade spänningar mellan de huvudsakliga regeringspartierna. I fråga om utgifterna har man gjort en nivåförhöjning i de s.k. tekniska ramar som baserar sig på gällande beslut som fattats av den föregående regeringen. Den har dimensionerats så att den överensstämmer med regeringsprogrammets mål för det statsfinansiella överskottet och den i programmet överenskomna skattelinjen endast under förutsättning att den ekonomiska tillväxten är betydligt snabbare under valperioden än vad som är utgångspunkten i den tjänstemannabedomning som är bakgrundsmaterial för förhandlingarna. I programmet konstateras det att en snabbare tillväxt kräver strukturella reformer, som dock inte konkretiseras i programmet. Regeringarna Vanhanen och Kiviniemi har iakttagit dessa anslagsramar, som utarbetats med tanke på en snabb tillväxt. I och med att den eftersträlvade snabba tillväxten uteblev är balansen i statsfinanserna i slutet av valperioden sämre än vad som ursprungligen var målet i regeringsprogrammet.

Beredningen av regeringsprogrammet, informationssamlandet i samband med beredningen och också de beslut man kommit överens om vid förhandlingarna präglas av principen om kontinuitet inom förvaltningsområdena. De **omdisponeringar av resurser** som gjorts vid förhandlingarna om regeringsprogrammet har främst begränsats till den marginal som höjningen av ramnivån gett upphov till. Under de två senaste valperioderna har man försökt främja reformprojekt över förvaltningsgränserna genom förvaltningsövergripande politikprogram. De har dock med tanke på omdisponeringen av resurser inte haft någon större praktiskt betydelse.

Regeringsprogrammen har inte heller varit särskilt effektiva när det gäller att genomföra mer omfattande **strukturella reformer**. På grund av bristfällig beredning och skillnader i politiskt synsätt som inte kunnat överbryggas har man i regeringsprogrammen endast kunnat dra upp allmänna riktlinjer för olika reformer. Fokus har främst legat på allmänna mål för reformerna och vissa specifika detaljfrågor som ställts som villkor vid förhandlingarna. Den konkreta modellen för reformen har inte utformats förrän vid den fortsatta beredningen. Skillnader i synsätt och otillräcklig ramfinansiering har vid den fortsatta beredningen ofta lett till ett urvattnat slutresultat i förhållande till de ursprungliga målen. Hindret för att genomföra strukturella reformer har därmed varit en bristfällig beredning och en svag koppling till ramförfarandet.

För att rätta till problemen i processen för att utarbeta regeringsprogrammet kan man tänka sig t.ex. följande åtgärder (se sammandraget av hela processen i diagram 1)

Diagram 1 KOKKA-projektets förslag till möjlig process och tidtabell för utarbetandet av regeringsprogrammet och inledande fas i regeringsbildningen.



- **Ett tillförlitligt, systematiskt sammanställt kunskapsunderlag för förhandlingarna om regeringsprogrammet säkerställs bättre än hittills.** Den information som används vid förhandlingarna skulle vara mer enhetlig och heltäckande och hålla bättre kvalitet om den sammanställning som beretts av sakkunniga organiserat och effektivt distribuerades till förhandlingarna. För närvarande är all denna information splittrad. Ministeriernas framtidsöversikter begränsar sig främst till det egna förvaltningsområdet. I höstas utarbetade statsrådets kansli för första gången en egen framtidsöversikt, där man ville samla de olika ministeriernas synpunkter och dessutom ta upp politikproblem som inte beaktats i dem. Denna vidareförädling av framtidsöversikterna var dock endast preliminär.

Grundinformation som är nyttig med tanke på förhandlingarna om regeringsprogrammet produceras också på annat håll. Som ett resultat av en omfattande arbetsinsats som pågår under hela regeringsperioden utarbetas en framtidsredogörelse med fokus på en horisontell problemställning som med tanke på de framtida riktlinjerna för politiken bedöms vara central. Sektorsforskningen, som behandlas separat längre fram, producerar matnyttig information med tanke på planeringen av politiken. Överlag skulle ett mer systematiskt utnyttjande av forskningsinformation vara ett stöd för programförhandlingarna.

Sakkunniginformation från olika källor skulle effektivare än hittills kunna kanaliseras till arbetet med regeringsprogrammet i form av en **bakgrundspromemoria** till förhandlingarna, där man på basis av ett neutralt sakkunnigarbete i samlad form presenterar den information som finns i de frågor som är centrala med tanke på förhandlingarna. Detta bakgrundsarbete kunde samordnas av statsrådets kansli.

- **Tid reserveras för regeringsförhandlingar som förs under en längre tid och med effektivare organisation än hittills.** De förhandlingar om regeringsprogrammet som föregår regeringsbildningen borde vara ett komprimerat av en effektiv beredningsprocess som kör i gång så fort regeringskoalitionen börjar ta form. Vid programförhandlingarna sys de olika delområdena av programarbetet ihop till en helhet och lösningar söks på de frågor som inte fått sin lösning under beredningsprocessen.

En effektiv start på beredningsarbetet skulle underlättas av att regeringssonderaren, dvs. den sannolika statsministern, så fort regeringssonderingarna inleds får tillgång till den ovan beskrivna bakgrundspromemorian. Regeringssonderaren kan utnyttja promemorian när han eller hon formulerar de frågor som ställs vid sonderingarna och som är avgörande för vilka partier som deltar i koalitionen. De för regeringens politik centrala strategiska frågorna och lösningalternativen kan på så sätt gestaltas på ett enhetligare sätt redan i början av sonderingarna.

- Det förberedande arbetet skulle också bli effektivare om de koalitionsbildande partiernas ordförande så fort man fått svaren på sonderingsfrågorna målmedvetet började leda den fortsatta beredningen. Det första som ordförandena bör komma överens om vid den förberedande beredningen är den nya regeringens ekonomisk-politiska och finanspolitiska linje. Detta behov kristalliseras i målet för det statsfinansiella överskottet som sätts för att trygga hållbarheten i den offentliga ekonomin. Detta och en gemensamt utarbetad realistisk uppskattning av den ekonomiska tillväxten måste sedan sammanjämkas med ändringarna i beskattningsgrunderna och i utgifterna. Den finanspolitiska linjen bör dessutom innehålla principiella lösningar åtminstone i fråga om den kommunala ekonomin och pensionssystemet, samt centrala förvaltningsreformer. Det är också motiverat att under den förberedande beredningen komma överens om de viktigaste offentliga **investeringsprojekten**. För att trygga att infrastrukturen utvecklas på ett långsiktigt sätt och att bedömningen av kostnad och nytta är tillförlitlig, bör regeringsperiodens investeringsplan basera sig på en objektiv och tillförlitlig projektinventering som sträcker sig över en längre tid, t.ex. två regeringsperioder.

När regeringsprogrammet bereds bör man i huvuddrag också precisera regeringens centrala **förvaltningsövergripande politikhelheter** (prioriterade teman) och dra upp riktlinjer för hur de ska organiseras och finansieras. De prioriterade temana är branscher eller områden inom vilka regeringen vill göra särskilda satsningar eller vidta särskilda åtgärder. De är regeringens strategiska spetsprojekt, och därför är genomförandet (bl.a. ett gott kunskapsunderlag, tillräcklig finansiering och högklassig beredning) och resultaten särskilt viktiga. Till de frågor som man kommer överens om vid den förberedande beredningen hör på ett naturligt sätt också huvuddragen i de reformer som gäller central-, regional- och lokal**förvaltningen**.

Vid den förberedande beredningen är det väsentligt att **finansieringen av reformerna följer** anslagsramarna, som regleras av den finanspolitiska linjen. Eftersom tryggheten av hållbarheten i den offentliga ekonomin under detta årtionde kräver en exceptionellt stram utgiftsdisciplin, kan den marginal som höjningen av ramnivån medför inte användas till finansiering av reformer. Finansieringen måste lösas med överföringar inom ramarna. Just detta behov av horisontell om disponering accentuerar betydelsen av den förberedande beredningen under ledning av ordförandena. Erfarenheten visar att det är politiskt svårt att ändra utgiftsstrukturen inom ramarna efter att ministerposterna fördelats. Partiernas ministrar blir då sina utgiftsmoments väktare, och det läge av status quo som råder mellan ministrarna bidrar till stelheten i hela utgiftsstrukturen.

Ramförfarandet inom statsfinanserna har under årens lopp i praktiken fjärrat sig från den ursprungliga tanken, som bl.a. var att fastställa utgiftsramar för större uppgiftsområden. På senare tid har man lyft fram behovet att i ramstrukturen fokusera även på uppgiftsområden och inte enbart på förvaltningsområden, i enlighet med den ursprungliga tanken.

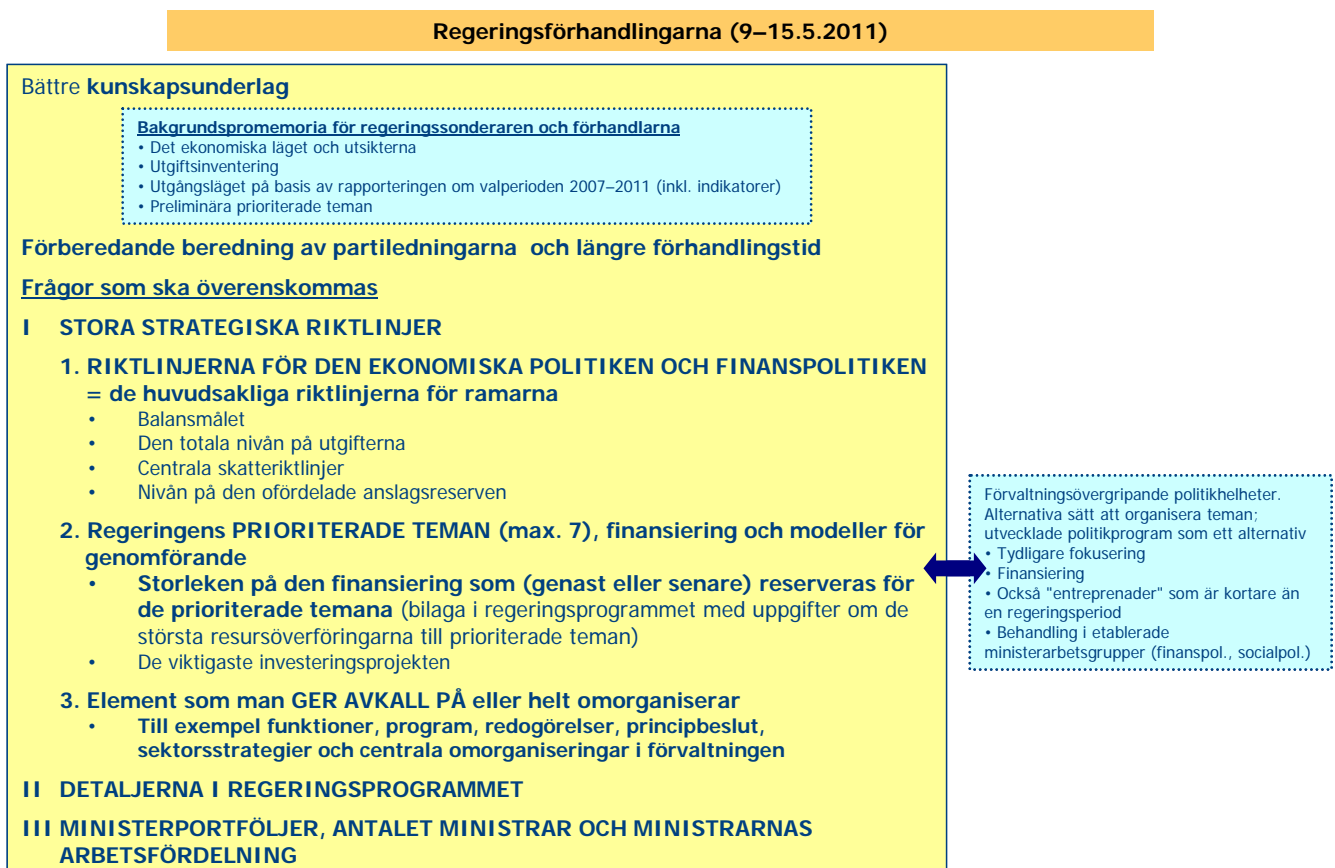
Inför de kommande förhandlingarna om regeringsprogrammet har man som tjänstemannaarbete inlett en **utgiftsinventering** (spending review) i två faser i den offentliga ekonomin. Syftet med detta projekt, som genomförs i samarbete mellan ministerierna, är att skapa ett kunskapsunderlag för politiska beslut som gäller överföringar inom budgetramarna. Som en del i projektet ingår redogörelser som utarbetas inom varje förvaltningsområde och som samordnas av kanslichefsmötet. Ett annat delprojekt samordnas av ekonomiska rådets sekretariat och genomförs i samarbete mellan finansministeriet och statsrådets kansli. Fokus i detta delprojekt ligger på möjligheterna att höja effektiviteten och förbättra resultaten i vissa centrala och i hög grad horisontella politikhelheter. Också resultaten av analyser av de enskilda förvaltningsområdena kan utnyttjas i detta arbete. Det material som produceras i dessa två projekt kommer i sammanfattad form att ingå i den bakgrundspromemoria som de som förhandlar om regeringsprogrammet förses med.

En effektiv förberedande beredning skapar en grund för de egentliga **förhandlingarna om regeringsprogrammet**. För att man ska ha tillräckligt med tid att precisera programmet vore det motiverat att reservera en längre tid, t.ex. en vecka, för förhandlingarna om regeringsprogrammet än vad som varit praxis hittills. När förhandlingarna inleds bör de strategiska riktlinjer som beretts under ledning av ordförandena först slås fast. Först därefter kan man komma överens om antalet ministrar, arbetsfördelningen och fördelningen av ministerposter.

En effektiv förberedande beredning skapar förutsättningar för ett regeringsprogram som också till sitt innehåll är klarare än hittills (diagram 2). De huvudsakliga riktlinjer i regeringsprogrammet som beskrivits ovan kan då sammanställas till en koncis **strategisk del** i regeringsprogrammet, där man kommer överens om

- den huvudsakliga linjen för den ekonomiska politiken och finanspolitiken (balansmålet, ramregeln och den totala nivån på utgifterna, beloppet av den ofördelade reserven, centrala skatteriktlinjer)
- centrala investeringsprojekt under regeringsperioden
- de viktigaste strukturella reformprojekten, modellen för hur de ska genomföras, den förvaltningsövergripande ansvarsfördelningen och finansieringen (en uppskattning av det finansieringsbehov som ingår i ramarna och av de interna överföringar som detta förutsätter)
- centrala reformer i den offentliga förvaltningen
- antalet ministrar, arbetsfördelningen och fördelningen av ministerportföljer.

Diagram 2 KOKKA-projektets rekommendationer om regeringsprogrammets struktur.



De enskilda detaljer som till stor del består av de olika partiernas minimivillkor och som är politiskt betydelsefulla kan samlas till en egen helhet i programdokumentet. En sådan tudelning av innehållet i regeringsprogrammet gör det lättare att uttala, följa upp och utvärdera den regeringspolitiska linjen.

4 RAMEN FÖR REGERINGSPERIODEN OCH REGERINGENS STRATEGIDOKUMENT

Landets nästa regering utnämns enligt den preliminära tidtabellen den 20 maj 2011. Omedelbart därefter bör regeringen utgående från regeringsprogrammet ge anvisningar om utarbetandet av regeringens **strategidokument** och **anslagsramar** för regeringsperioden. I regeringens strategi **operationaliseras riktlinjerna i den strategiska delen av regeringsprogrammet**, dels med tanke på resurserna, dels med tanke på uppnåendet, uppföljningen och utvärderingen av de innehållsliga målen.

Rambeslutet och budgetförslaget för 2012 bereds under våren och sommaren, och regeringen godkänner dem samtidigt i början av september. För beredningen av rambeslutet och budgeten ansvarar finansministeriet, och för beredningen av de övriga delarna av strategidokumentet ansvarar statsrådets kansli. Båda delarna bereds under stark politisk styrning, t.ex. i finanspolitiska ministerutskottet eller via regeringspartiernas ordförande. För att de innehållsliga detaljerna i rambeslutet och regeringsprogrammet ska stämma överens sinsemellan måste dessa ministerier ha ett nära samarbete när regeringsprogrammet genomförs i praktiken.

Tidtabellen för uppgörandet av ramen för regeringsperioden och den innehållsliga strategin är stram det år då regeringen bildas, eftersom budgetpropositionen ska vara färdig i slutet av augusti. För att tidtabellen ska hålla måste **det strategiska avsnittet i regeringsprogrammet innehålla tillräckligt entydiga anvisningar för beredningen**, både när det gäller utgiftsstrukturen, viktiga överföringar, prioriterade projekt och finansieringen av dem samt den ofördelade reserven. **Regeringens strategidokument sammanfattar huvuddragen i utgiftsramarna och de detaljerade innehållsliga riktlinjerna i regeringsprogrammet i ett enda dokument.**

Det centrala innehållet i strategidokumentet är

- en sammanställning av rambeslutet, inklusive riktlinjer för prioriterade teman och behov av anslagsöverföringar
- en strategisk lagstiftningsplan (återspeglar prioriteringarna)
- en strategisk forsknings- och utvärderingsplan som stöder genomförandet av regeringsprogrammet
- en beskrivning av planerade centrala redogörelser och principbeslut
- uppföljningsindikatorer för regeringsprogrammet.

- **Sammanfattning av rambeslutet**

Med tanke på ett konsekvent genomförande av regeringsprogrammet är det väsentligt att rambeslutet, som preciserar resursfördelningen, och strategidokumentet, som innehåller riktlinjerna för det innehållsliga genomförandet av regeringsprogrammet, bereds utgående från regeringsprogrammet. På så sätt tillgodoses balansen mellan de innehållsliga målen och de tillgängliga resurserna. I strategidokumentet ingår en bedömning av hur samstämmiga målen för de prioriterade temana och finansieringen är och av de viktigaste omdisponeringarna av anslag, liksom även en plan för uppföljningen och effektbedömningarna av omdisponeringarna.

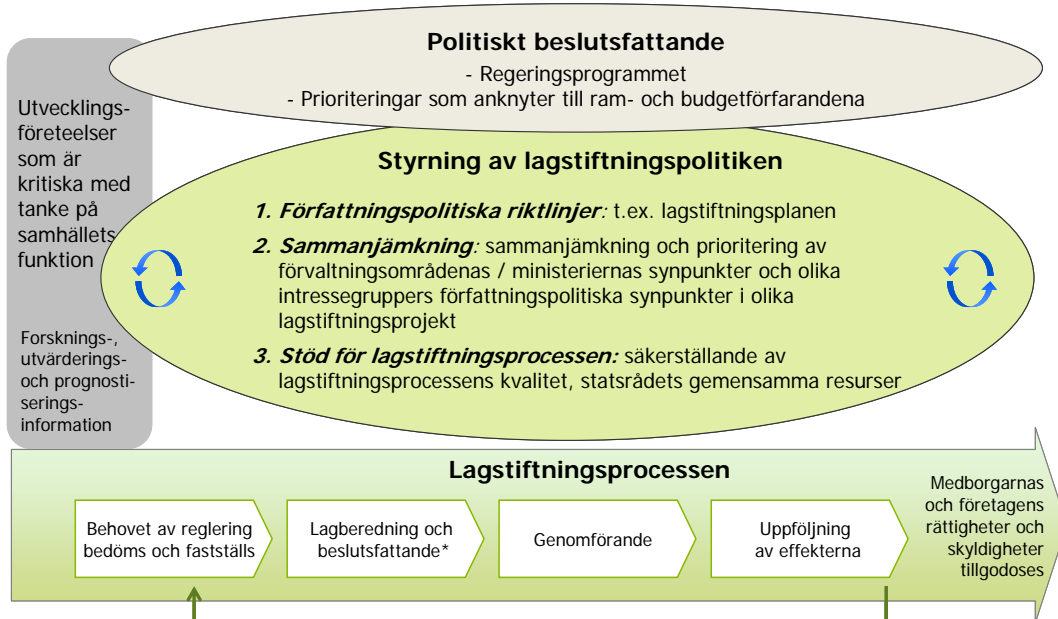
- **Precisering av de prioriterade temana i regeringsprogrammet samt planen för genomförande och uppföljning**

Under de två senaste regeringsperioderna har regeringen i genomförandet av sina horisontella reformprojekt provat på förvaltningsövergripande **politikprogram**. Den allmänna bedömningen är att denna verksamhetsmodell inte har levt upp till förväntningarna, eftersom målen och resurserna för programmen inte har varit i balans (t.ex. Eerola 2010, OECD 2010, SRV 2010). Målen och de politiska prioriteringarna i programmen har inte heller varit tillräckligt klara och fokuserade. Det har också funnits brister i den politiska styrningen. I KOKKA-projektet har man dragit slutsatsen att man i stället för en enda modell av nuvarande slag borde **tillämpa olika slags organisationssätt** vid genomförandet av förvaltningsövergripande politikhelheter. Programmens varaktighet kan också vara flexiblare än hittills. Programmen kan enligt förslaget genomföras antingen **under en hel valperiod** eller som **kortare** programhelheter. Genomförandet av förvaltningsövergripande helheter måste på det sätt som anges i regeringens strategi avgöras från fall till fall. I samtliga alternativ måste man bättre än hittills se till att projektet har tillräckligt precisa mål och villkor, att det har stor politisk tyngd och att det i ramarna reserveras tillräckliga resurser för genomförandet. Också uppföljningen av projektet på politisk nivå måste ordnas, t.ex. genom att projektet underställs ett existerande ministerutskott och genom regelbundna rapporter till hela regeringen om hur projektet framskrider. Att fastställa exakta uppföljningsindikatorer är en viktig del av politikuppföljningen.

- **Styrningen av lagstiftningspolitiken och lagstiftningsplanen**

En bromsande faktor i genomförandet av regeringsprogrammet har ansetts vara bristen på prioritering av resurser i författningsberedningen, som kan leda till förseningar i projekten. Också kvaliteten på lagberedningen har kritiserats. I samband med åtgärdsprogrammet för en effektivare reglering har man under den gångna valperioden utvecklat tillvägagångssätt för att förbättra kvaliteten på författningsberedningen och för att effektivisera den politiska styrningen (diagram 3). I utvecklingsarbetet har man försökt definiera lagstiftningspolitiken som helhet och styrningen av den.

Diagram 3 Styrningen av lagstiftningspolitiken och referensramen för verkställandet.



* Omfattar riksdagsbehandlingen i fråga om ministeriernas arbete

Källa: Projektet Smidigare lagberedning

ATT GÖRA GOD LAGSTIFTNING AV POLITIKEN

Det politiska beslutsfattandet. Lagstiftningen är ett sätt att genomföra regeringens politiska mål och riktlinjer, som anges framför allt i regeringsprogrammet, men också i andra strategiska dokument. Målen och genomförandet av dem styrs av de ekonomiska resurserna, och därmed också av regeringens ram- och budgetförfarande.

Eftersom lagstiftningen bara är en metod bland många borde man i regeringsprogrammet och i andra strategiska dokument alltid överväga på vilket sätt olika mål bäst och effektivast kan nås. Det kan också vara ändamålsenligt att variera lagstiftningsmetoderna. Lagar ska inte stiftas på kort sikt, och konsekvenserna och resultaten måste alltid bedömas noga.

Med **styrning av lagstiftningspolitiken** avses riktlinjer, förfaranden och arrangemang som ska säkerställa att den politiska viljan förmedlas på rätt sätt i den egentliga lagstiftningsprocessen. Resultatet är en lagstiftning som fullföljer de politiska målen.

Riktlinjerna för författningspolitiken kan dras upp i en särskild lagstiftningsplan. Den kan innehålla allmänna uppgifter om målen för all lagstiftning (t.ex. minskad administrativ börda för små och medelstora företag, förebyggande av grå ekonomi), men också en förteckning över de viktigaste projekten som fullföljer politiska mål och som kräver gemensamt engagemang.

Samordning av lagberedningen vid olika ministerier behövs också. Genom styrning kan man säkerställa framför allt genomförandet av förvaltningsövergripande projekt (bl.a. resurser, tidtabeller och en klar, konsekvent och kontrollerbar lagstiftning) och överse statsrådets interna och externa förfaranden för samråd och konsultation.

Dessutom behöver statsrådet gemensamma strukturer och arrangemang som stöder lagstiftningsprocessen. Med hjälp av dem kan man dels stödja en god lagberedning, dels se till att de gemensamma spelreglerna följs.

Lagstiftningsprocessen. De olika faserna i en enhetlig process som följs av hela statsrådet garanterar ett gott lagstiftningsresultat. Det politiska beslutsfattandet styr processen alltifrån den informationsbaserade förberedande bedömningen och beredningen ända till verkställandet och bedömningen av de realiserade effekterna. Det handlar om den grundmodell (idealmodell) för den egentliga lagberedningen som tillämpas i all författningsberedning, men som bör tillämpas i praktiken på det sätt som passar i varje enskilt projekt.

Tiina Astola, kanslichef, justitieministeriet

- Med styrning av lagstiftningspolitiken avses ledningsförfaranden och riktlinjer som påverkar ministeriernas verksamhet. Syftet är att genomföra regeringens politiska riktlinjer på ett konsekvent och enhetligt sätt med hjälp av lagstiftning, och att skapa en smidig lagstiftningsprocess som följer principerna för en effektivare reglering.

Styrningen av lagstiftningspolitiken främjar

- en ändamålsenlig användning av lagstiftning och andra styrmedel,
- en övergripande kontroll av regleringen och dess samhälleliga effekter,
- en rättidig koppling mellan författningsberedningen och riktlinjerna för den offentliga ekonomin,
- prioritering och resursfördelning i författningsberedningen,
- bedömning av centrala konsekvenser,
- kvaliteten på författningsberedningen,
- resultaten av verkställandet,
- ett effektivt och gemensamt utnyttjande av information och kunnande i lagberedningen, och
- en enhetlig och konsekvent rättsordning.

I fortsättningen bör regeringen i sin strategi precisera den **lagstiftningsplan** som är en förutsättning för genomförandet av politikprojekten. **Lagstiftningsplanen** ska innehålla ett författningspolitiskt avsnitt och en förteckning över strategiska projekt. Inom ramen för denna plan ska de olika förvaltningsområdenas och olika intressegruppers synvinklar sammanjämkas, kvaliteten på lagstiftningsprocessen övervakas och de gemensamma tjänster för statsrådet som är en förutsättning för en fortsatt hög kvalitet tryggas. Dessutom ska regeringen regelbundet följa hur den med tanke på regeringsprogrammet strategiska lagstiftningen framskrider, och med jämna mellanrum, t.ex. vid den strategisesession som presenteras nedan, stämma av läget i de projekt som ingår i lagstiftningsplanen och se om de fortfarande är aktuella, samt vid behov göra ändringar i de projekt som ingår i planen.

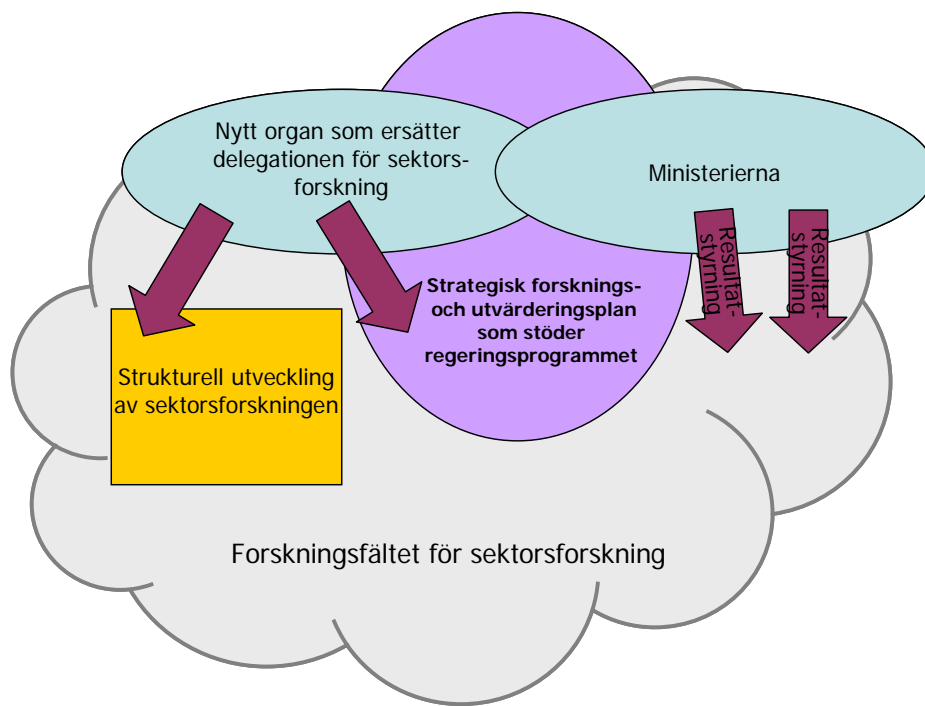
- **Forsknings- och utvärderingsplanen och sektorsforskningen som stöd för regeringsprogrammet (diagram 4).**

Under den gångna valperioden har man under styrning av den delegation för sektorsforskning som inrättats försökt se över den sektorsforskning som utförs som ett stöd för regeringens prioriteringar. Slutsatsen av en utvärdering (Harrinvirta 2010) av reformen och forsknings- och innovationsrådets riktlinje för 2011–2015 (forsknings- och innovationsrådet 2010) är att reformen inte har lyckats nå sitt mål, även om man inom ramen för delegationens sektioner fått goda resultat. Enligt forsknings- och innovationsrådets riktlinjer borde delegationen för sektorsforskning, som består av representanter för ministerierna, ersättas med ett nytt **organ på hög nivå**. Det nya organet bör bestå av aktörer som utnyttjar forskningsinformation och representanter för forskningsinstitutioner och innovationsorganisationer. Organet ska ha till uppgift att, med hjälp av en tillräcklig finansiering som bör anvisas organet, organisera det forsknings- och utvärderingsarbete som regeringen har behov av och att bereda ett verksamhetsprogram som sträcker sig fram till 2020. Programmet gäller det strukturella utvecklandet av sektorsforskningen och fördelningen av resurser för forskningen. Beslut om tillräcklig finansiering bör fattas som en del av regeringens strategi, utgiftsram och budgetförslag. Som stöd behöver det nya organet ett **sekretariat** som förses med tillräckliga resurser. Beslut om var sekretariatet ska placeras måste fattas separat och på placeringen inverkar flera olika faktorer. Med tanke på att **den strategiska forskningen i anslutning till genomförandet och uppföljningen av regeringsprogrammet betonas** i forsknings- och utvärderingsplanen vore det naturligt att placera sekretariatet vid statsrådets kansli.

Utöver det horisontella styrorganet på hög nivå är det motiverat att se till att **forskningssamarbetet mellan ministerierna** fortsätter i liknande form som för närvarande. Hittills har samarbetet skett i de olika sektionerna i delegationen för sektorsforskning. Ett nätverk för forskningssamarbete som består av de forskningsansvariga vid ministerierna skulle eventuellt tjäna detta syfte bäst. Nätverket kan organiseras enligt samma principer som de tidigare sektionerna. Dessa nätverk kan tillsammans med eventuella

projektbundna ledningsgrupper vara ett stöd för organet på hög nivå när det gäller att genomföra den strategiska forsknings- och utvärderingsplanen som anknyter till regeringsprogrammet. Nätverkets förhållande till statsrådets prognostiseringsnätverk bör samtidigt fastställas.

Diagram 4 Sektorsforskningen och den strategiska forsknings- och utvärderingsplanen – tänkbar organisation.



För att den strategiska forsknings- och utvärderingsplanen ska kunna vara ett effektivt stöd för genomförandet och uppföljningen av den nya regeringens program är det nödvändigt att beredningen och organiseringen av planen kan inledas så fort regeringen bildats. Detta förutsätter att organets sammansättning, uppgifter och resurser anges tillräckligt detaljerat redan i regeringsprogrammet. Organet ska också regelbundet rapportera till statsrådet om forskningsverksamhet som stöder regeringsprogrammet och om hur omstruktureringen framskrider. Det faller sig mest naturligt att detta görs i samband med strategisessionen, som beskrivs nedan.

- **Uppföljningsinformation om regeringsprogrammet**

Utöver strategisk forskning och utvärdering behöver regeringen som stöd för sitt program och för att kunna förutse förändringar i omvärlden och nya politiska utmaningar aktuell, strukturerad **indikatorinformation**. Utöver de indikatorer på ekonomisk utveckling som fått stor spridning bör system utvecklas för så aktuell och systematisk uppföljningsinformation som möjligt, även i fråga om sociala förhållanden, miljöns utveckling och säkerhetsrisker. Rapporteringen med hjälp av indikatorer har utvecklats på olika håll inom statsrådet, och indikatorinformationen finns samlad bl.a. i Statistikcentralens webbtjänst Findikator.

För att man ska få aktuell information om hur genomförandet av regeringsprogrammet framskrider bör man ytterligare utveckla den **elektroniska uppföljningen av regeringsprogrammet**, som möjliggör samtidig information i realtid för alla statsrådets aktörer om hur regeringsprogrammets mål framskrider, om ansvar och tidtabeller och om ärenden som kommer till beslut. Den tidigare uppföljningen av regeringens strategidokument ersätts därmed direkt av en aktuell uppföljning av hur målen i regeringsprogrammet genomförs.

INFORMATIONsledning MINSKAR BEHOVET AV ledning

Dagens informationsledning handlar egentligen inte alls mera om ledning. När redskapen för informationsledning fungerar optimalt producerar de inte längre information enbart för organisationsledningen, utan för hela organisationen. Med hjälp av gemensam, aktuell information fungerar organisationen utan egentlig hierarkisk uppföljning eller order uppifrån. Vi håller alltså på att övergå från automatisk informationsbehandling till automatiska organisationer.

Automatiserad verksamhet betyder att arbetstagarna hela tiden kan följa den information de själva och andra producerar och uppdaterar i modernt sammanställt och presenterad form. Var och en kan på eget initiativ reagera på olika situationer utan traditionell chefsstyrning, som ofta sker med en viss eftersläpning. Och ledningen kan koncentrera sig på den strategiska ledningen.

När det gäller den offentliga förvaltningen är det viktigt att också medborgarna har tillgång till aktuell information. Att uttyda den offentliga informationen, också för vidare bearbetning, är en central aspekt av informationsledningen. De egentliga ledarna i en demokrati är ju medborgarna.

Medborgarna är också kunder, och därför börjar systemen för informationsledning inom den offentliga förvaltningen likna självstödssystem. Tyvärr är den offentliga förvaltningen ordentligt på efterkälken här jämfört med den privata sektorn, framför allt när det gäller självstödssystemen. Det är knappt så man har ett kundregister, för att inte tala om CRM-system.

Med informationsförvaltning menar man ofta bara IT-förvaltning. Informationsförvaltning i ordets rätta bemärkelse borde dock innebära kompetens inom klassificering, analys och presentation av information, inte informationsteknik. Vi kan inte prata om ett informations-samhälle om vi bara samlar information för arkiven. Informationen måste utnyttjas. Börjar det inte vara dags att på allvar inse att information är en central produktionsfaktor som förbättrar produktiviteten, också inom den offentliga sektorn?

Jouni Backman, Executive Advisor, Tieto Abp

5 DEN ÅRLIGA UPPFÖLJNINGEN OCH ÖVERSYNEN AV REGERINGSPROGRAMMET

Under statsminister Vanhanens första regering utvärderades regeringsprogrammet efter halva regeringsperioden. Det viktigaste beslutet var då att inleda Paras-projektet. Vanhanens andra regering sammanträdde vårvintern 2009 för politiska överläggningar, där den centrala frågan var tryggheten av en hållbar ekonomi. Erfarenheterna av dessa etappkontroller har varit positiva. Ministrarna anser att regelbundna strategiska lägesbedömningar är nödvändiga (t.ex. Eerola 2010).

Det är möjligt att utveckla tillvägagångssätten för dessa preliminära utvärderingar. Den ovan beskrivna strategiska del som bildar kärnan i regeringsprogrammet bildar tillsammans med strategidokumentet, som preciserar avsnittet i fråga om innehåll, genomförande och uppföljning, en god grund för detta.

De strategiska lägesbedömningarna när det gäller genomförandet av regeringsprogrammet måste göras med tätare intervall. Efter halva valperioden 2007–2011 gjordes en lägesbedömning, men den inföll onödigt sent under regeringens årscykel. Då pågick t.ex. redan ramberedningen före budgeten för valperiodens tredje år. En enda strategisk lägesbedömning under regeringsperioden räcker över huvud taget inte till för att man ska kunna utvärdera hur målen i regeringsprogrammet uppnåtts eller för att man ska kunna planera och sätta in korrigerande åtgärder. Regeringens strategiprocess och ramprocess bör kopplas tätare samman under hela regeringsperioden.

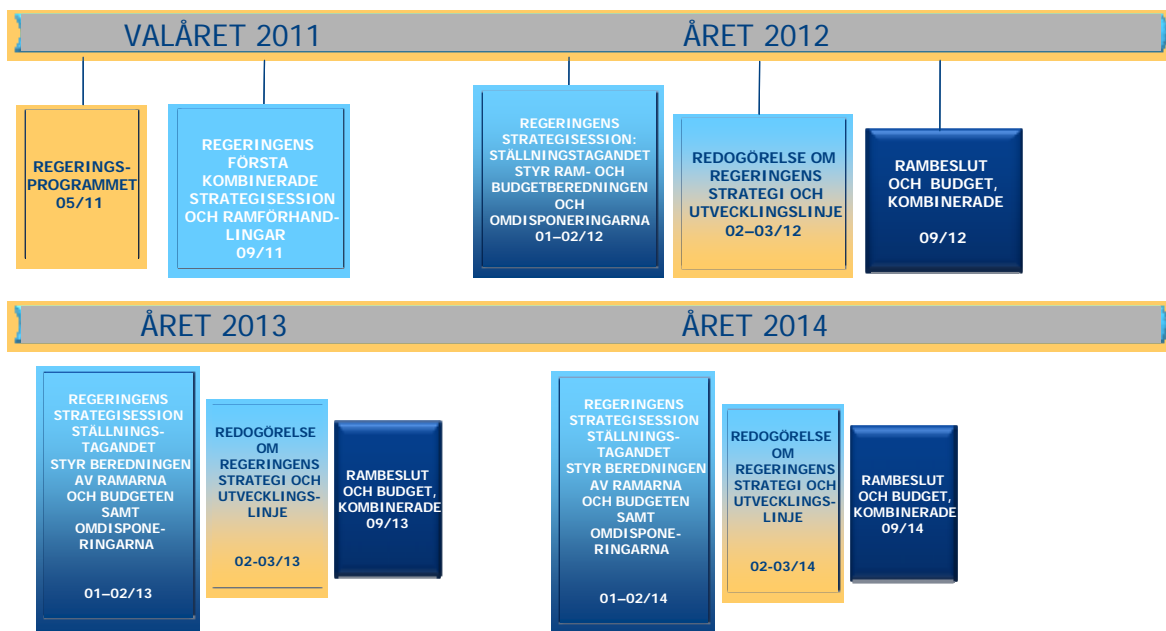
I framtiden måste vi också bereda oss på att regeringen i sin strategi måste lägga större vikt vid de krav som samordningen av den ekonomiska politiken på EU-nivå och situationen i euroområdet ställer. Inom EU har man kommit överens om en "europeisk termin". Inom ramen för den europeiska terminen förväntas medlemsländerna årligen, enligt en parallell

tidtabell, bereda justeringar både till sitt stabilitetsprogram, som syftar till att trygga hållbarheten i den offentliga ekonomin, och till sitt strukturella åtgärdsprogram (det s.k. nationella programmet inom Europa 2020-strategin). Kommissionen och rådet följer utarbetandet av de nationella programmen och ger återkoppling på dem. För säkerställande av att regeringens program, eventuella justeringar av programmet och de nationella riktlinjer som stakas ut i samband med samordningen av den ekonomiska politiken på EU-nivå överensstämmer med varandra är det befogat att göra en gemensam nationell läges-bedömning av dessa processer.

Till föremålen för uppföljningen och översynen av strategin hör givetvis också lägesinformation om pågående politikprojekt, en bedömning av hur den centrala lagstiftningen i samband med projekten framskrider och uppföljning av väsentlig forsknings-, sakkunnig- och indikator-information.

Dessa utvecklingsbehov i samband med regeringens strategiska planering och utvärdering kan tillgodoses genom följande reformer, som anknyter till regeringens årsklocka (jfr diagram 5).

Diagram 5 KOKKA-projektets förslag till årsrytm för regeringens strategiarbete.



- Regeringen ordnar från och med sitt andra verksamhetsår en **årlig strategisession**. Den årliga översynen av strategin förbättrar kontinuiteten i uppföljningen och utvärderingen av regeringsprogrammet och skapar en starkare grund för planeringen, genomförandet och uppföljningen av åtgärder som är avsedda att korrigera eller komplettera regeringsprogrammet.

När det gäller tidpunkten för strategisessionen måste flera olika synpunkter beaktas. Eftersom ett nära samband mellan planeringen av innehåll och resurser är av största vikt vid genomförandet av strategin, måste den årliga lägesbedömningen göras vid en tidpunkt som tillåter att resultaten kan beaktas vid följande ram- och budgetberedning. För tillfället överväger man att ändra tidtabellen för ramberedningen, vilket i så fall även påverkar tidpunkten för strategisessionen. På grund av valet bereds ramarna och budgeten samtidigt 2011. Detta kan bli gängse kutym. Detta förslag, som lagts fram i syfte att effektivisera beredningen och behandlingen av budgetpropositionen, innebär om det genomförs att **den naturliga tidpunkten för strategisessionen infaller i månads-skiftet januari-februari**.

Att göra en lägesbedömning på vintern har också andra fördelar. Tidpunkten passar bra ihop med tidtabellen för EU-samordningen av den ekonomiska politiken, eftersom utarbetandet av de nationella programmen och EU-kommentarerna infaller just under vår-vintern och den tidiga våren. En stram tidtabell är med tanke på beredningen motiverad eftersom det då finns tillräckligt med tid för förberedande beredningsarbete mellan budgetpropositionen, som färdigställs i början av september, och strategisessionen på vintern. Också tryggheten av ett enhetligt kunskapsunderlag för strategi- och budgetberedningen talar för en stram tidtabell.

Strategisessionen får en mer framskjuten roll om ram- och budgetberedningen slås ihop. Om den årliga ram- och budgetrundan inte förbereds med en samlad bedömning av strategin, riskerar beredningen att bli en alltmer mekanisk nedifrån-och-upp-process, där strategin hamnar i bakgrunden.

Strategisessionen behandlar bl.a.

- behovet att uppdatera och se över den ekonomiska-politiska linjen
- ett ställningstagande som styr ramberedningen och omdisponeringar av anslag inom de nya ramarna
- ett ställningstagande som anger riktlinjerna för beredningen av EU:s stabilitetsprogram och det nationella programmet inom Europa 2020-strategin
- hur centrala förvaltningsövergripande politiska teman framskrider och behovet att se över dem
- slutsatser om hur den strategiska forsknings- och utvärderingsplanen och programmet för strukturellt utvecklande av sektorsforskningen framskrider och om deras resultat, samt eventuella innehållsliga ändringar i dem
- hur den strategiska lagstiftningsplanen framskrider och uppdatering av planen.

REGERINGSPERIODENS ÅRSKLOCKA – RYTMEN FÖR ETT KONSEKVENT OCH FLEXIBELT BESLUTFATTANDE

Ramförfarandet har skapat en ekonomisk ryggrad – utgiftsregeln – som styr verksamheten under regeringsperioden. En stark orientering på medellång och lång sikt är en förutsättning för en stabil utveckling och för att vi ska nå våra samhällspolitiska mål i en osäker värld. Långsiktigheten blir allt viktigare i takt med att konsekvenserna av att befolkningen åldras börjar synas konkret i den offentliga ekonomin och i takt med att samordningen av den ekonomiska politiken inom Europa blir allt starkare.

På regeringsnivå har cykeln börjat efter valet med rambeslutet, som följer av regeringsprogrammet, och sedan fortsatt med budgetpropositionen i augusti–september till nästa rambeslut i mars och följande budgetproposition i augusti–september. Tilläggsbudgetar och politiska överläggningar efter halva regeringsperioden har hört till årscykeln. Att riksdagsvalet senarelagts med en månad leder till att rambeslutet och budgetpropositionen bereds samtidigt. För detta förfarande finns inga alternativ 2011. Med tanke på den framtida årsrytmen är det bäst att se vilka erfarenheter man får under året och utvärdera dem noga, bl.a. med hänsyn till de faktorer som förts fram i denna rapport.

De nya förfaranden för samordning av den ekonomiska politiken som introduceras inom EU anger rytmen och ramarna för beredningen av den ekonomiska politiken och finanspolitiken i alla medlemsländer. Den nya europeiska samordningen präglas av ett starkare grepp om substansen än tidigare. Den nya europeiska terminen förutsätter att stabilitetsprogrammen hädanefter lämnas in till kommissionen i april. De nationella programmen inom Europa 2020-strategin, vilka syftar till att förbättra förutsättningarna för tillväxt och sysselsättning, lämnas in samtidigt. Båda bereds i finanspolitiska ministerutskottet för beslut i statsrådet. För att undvika överlappande arbete måste de utformas till en strömlinjeformad helhet också för inhemska behov.

Rambeslutet, som fattas i mars, och de europeiska programmen, som anpassas till rambeslutet i april, utgör en logisk och konsekvent politisk helhet vid skötseln av den offentliga ekonomin och strukturpolitiken. Då finns det också tillräckligt med tid – ända fram till sensommaren – för beredningen av följande fas, den detaljerade årliga budgeten. Efter att budgetpropositionen överlämnats är det återigen möjligt att sätta sig in i den mångfasetterade beredningen på längre sikt.

Hur kan vi öka det strategiska tänkandet och anpassa det till årsrytmen? Behöver vi en separat årlig strategisession, eller kan innehållet i ram- och budgetberedningen stärkas? Det har talats framför allt om behovet av smidighet och flexibilitet. Jag tror att när det verkligen gäller är vi nog både smidiga och flexibla. Kanske det mest väsentliga och verkningsfulla med tanke på målen vore att trygga en långsiktig och konsekvent verksamhet och en väl underbyggd riktlinje för skatte- och utgiftsstrukturerna i skarven mellan regeringsperioderna och att fokusera på genomförandet av regeringsprogrammet under mellanåren?

Vi måste undvika nya faser av processen och snarare stärka de nuvarande. En alltför stor betoning på smidighet kan ta sig uttryck i oberäknelighet och tvekan. Vi måste göra det vi upplever som viktigt, och vi måste göra det med ordentlig beredning. Vi måste kunna skilja på tillfälligheter, konjunkturer och utvecklingstrender. Samtidigt är det förstås befogat att ha en viss rörelsefrihet med tanke på överraskningar och halvfärdig beredning. Strategin och besluten om resurser måste till väsentliga delar ingå i samma process. För beslut om resurser finns vedertagna förfaranden. Nya element bör fogas till de befintliga förfarandena. De finanspolitiska och därmed även samhällspolitiska utmaningarna är stora 2011–2015. De huvudsakliga riktlinjerna måste anges i regeringsprogrammet. För att vi konsekvent ska kunna genomföra riktlinjerna måste ansvarsfördelningen vara klar. De element som fungerar bra får inte urvattnas.

Tuomas Sukselainen, överdirektör, finansministeriet

▪ Riktlinjerna för den ekonomiska politiken

Strategisessionen, som hålls i samband med ramberedningen och den därmed förknippade budgetberedningen, är ett lämpligt tillfälle att utvärdera hur regeringens ekonomisk-politiska linje fullföljs och för en eventuell översyn av den. Strategisessionen är ett tillfälle att följa framstegen i strukturella reformer som skrivits in i regeringsprogrammet, t.ex. för att höja sysselsättningsgraden eller höja produktiviteten, att utvärdera resultaten av reformerna och vid behov att sätta in nya åtgärder.

En central aspekt av riktlinjerna för den ekonomiska politiken gäller bedömningen av huruvida **målet för det statsfinansiella överskottet**, som härleds ur hållbarhetsproblemet i den offentliga ekonomin, är tillräckligt och kan uppnås. Hållbarhetsproblemet inom den offentliga ekonomin gäller hela den offentliga ekonomin – staten, kommunerna och socialskyddsfonderna. Slutsatserna om den ekonomiska politiken gäller dock främst statsfinanserna och de åtgärder som regeringen kan vidta för att indirekt påverka kommunernas eller socialförsäkringssystemens situation. Framför allt kommunernas skyldigheter, de ändringar som föreskrivs i dem och kommunernas statsandelar har här en central roll. Utgångspunkten för en sådan övergripande behandling av den kommunala ekonomin är basserviceprogrammet.

För de korrigerande åtgärder som gäller den offentliga ekonomins hållbarhet bör minimivillkor ställas. Det hållbarhetsproblem som den demografiska förändringen medför är hos oss så stort att det är befogat att sätta in de korrigerande åtgärderna över en längre tid än en valperiod, för att de inte ska skada den ekonomiska utvecklingen alltför mycket. För en gradvis anpassningsstrategi talar också det faktum att uppskattningarna av hållbarhetsproblemet omfattning är osäkra och beroende av flera faktorer som är svåra att förutse och som påverkar utgången på olika sätt. Vid uppskattningen av hållbarhetsunderskottet kan stora förändringar ske som kan beaktas vid lägesbedömningen. Risken med en gradvis anpassning är å andra sidan att hållbarhetsproblemet visar sig vara värre än väntat och i kombination med en försvagad offentlig ekonomi leder till en återvändsgränd i den ekonomiska politiken. För att lösa ett problem av denna omfattning kan man inte längre undvika anpassningsåtgärder som skakar strukturerna i den offentliga ekonomin och hela samhällsekonomin.

Dessa risker med varierande utgång kan beaktas genom att anpassningsstrategin i den första fasen görs asymmetrisk. Endast tilläggsåtgärder som stärker den strukturella balansen kan då komma i fråga när det gäller att se över tidtabellen för en återställd hållbarhet i den offentliga ekonomin. Om det däremot visar sig att den strukturella balansen

i den offentliga ekonomin utvecklas bättre än väntat, tidigareläggs tidtabellen för ett minskat hållbarhetsunderskott, och överskottsmålet justeras på motsvarande sätt uppåt.

Vid en utvärdering av ekonomisk-politiska linjen är det också på sin plats att **se på det allmänna ekonomiska läget**, t.ex. utrikeshandeln, sysselsättnings-, pris- och kostnadsutvecklingen och konkurrenskraften. Vid strategisessionen aktualiseras då också åtgärder för att stabilisera ekonomin efter det rådande konjunkturläget. Kärnan i de nuvarande bestämmelserna om den ekonomiska politiken utgörs av rambestämmelserna, som gäller hela valperioden. Denna utgångspunkt skapar klarhet i beslutsfattandet under strategisessionen och gör att ram begränsningen är trovärdig. Samtidigt begränsar den i fråga om statens utgifter metoderna för konjunkturreglering till den automatik som präglar konjunktürkänsliga utgifter utanför ramarna, och till tidigare- eller senareläggning av utgifter inom ramarna, främst investeringsutgifter. Den primära metoden inom konjunkturpolitiken blir då främst tidpunkten för ändringar i beskattningsgrunderna. En sådan prioritering av metoderna inom konjunkturpolitiken är motiverad, inte bara med tanke på trovärdiga utgiftsramar utan också med tanke på att öknings i de offentliga utgifterna tenderar att bli bestående och öka storleken på den offentliga ekonomin och skattebelastningen med tiden.

Utgångspunkten för den årliga strategisessionen bör vara att utvärderingen gäller interna överföringar inom ramarna, inte den totala nivån på ramutgifterna. Det har påståtts att ramsystemet i alltför stor utsträckning begränsar verktygen inom konjunkturpolitiken. Det möjliggjorde ändå förhållandevis omfattande stimulansåtgärder t.ex. under recessionen efter finanskrisen 2009. Det är dock motiverat att fråga om man borde frångå ram begränsningen om den totala efterfrågan minskar exceptionellt mycket. Eventuella bestämmelser om undantagsförfaranden borde dock ingå i själva rambestämmelserna. Det måste preciseras genom vilket slags förfaranden, t.ex. genom att höra ett i förväg utsett sakkunnigorgan, man identifierar exceptionella situationer, vilket slags specialåtgärder man kan tillgripa och hur åtgärderna ska avvecklas när läget normaliserats. För att spelreglerna inom den ekonomiska politiken ska vara klara är det motiverat att man kommer överens om särskilda förfaranden som ska tillämpas när man överväger ett sådant undantagsförfarande, och att de inte hör till de ordinarie ärendena under strategisessionen.

▪ **Det behövs mer flexibilitet inom ramarna**

Genomförandet av regeringens strategiska prioriterade teman måste stödjas genom ramförfarandet. I samband med regeringsprogrammet fattas beslut inte bara om nivån på utgiftsramarna utan även om de största överföringarna av resurser inom ramarna under valperioden. För att man ska kunna bevara den rörelsefrihet som behövs med tanke på en senare översyn av strategin är det nödvändigt att den årliga ofördelade reserv i budgetramarna som kan användas till omdisponeringar är större än hittills. Användningen av den ofördelade reserven kan utstakas vid strategisessionen, som styr ramberedningen. Dessutom bör man överväga om förvaltningsområdena kan förpliktas att i sin egen beredning reservera en viss andel av ramarna för fördelning vid strategisessionen. Om regeringen inte fattar andra beslut om användningen av dessa reserver, får de disponeras fritt av respektive ministerium.

Ett sätt att öka möjligheterna att omdisponera resurser inom ramarna är en **utgiftsinventering** som görs regelbundet i samband med förberedelserna för strategisessionen. En sådan inventering pågår för tillfället som stöd för förhandlingarna om regeringsprogrammet. Att göra detta förfarande till en regelbundet återkommande inventering kan kanske eliminera den "dödvikt" som uppstår när ett utgiftsprogram som en gång inletts fortsätter av egen tyngd, trots att det inte längre är motiverat. Till exempel i Kanada har man goda erfarenheter av regelbundna utgiftsinventeringar, där målet är en minskning av förvaltningsområdenas utgifter med fem procent.

För att betydande omdisponeringar av detta slag ska lyckas behövs ett starkt politiskt stöd både under förhandlingarna om regeringsprogrammet och under regeringsperioden. Att förhandlingarna om regeringsprogrammet struktureras på det sätt som beskrivs ovan förbättrar förutsättningarna för omdisponeringar, eftersom besluten fattas innan ministerportföljerna delas ut. Vid den strategisession som hålls under regeringsperioden finns inget sådant maktvakuum. Den grupp, liknande den nuvarande kvartetten, som består av regeringspartiernas ordförande bör ha politisk styrka att så att säga köra över enskilda ministrar, om finansieringen av centrala prioriteringar så kräver. Det är ändå fråga om en ny politisk kultur, som inte är lätt att åstadkomma i en mångpartiregering.

Också en översyn av ramförfarandet kan underlätta omdisponeringarna. I den färsk rapporten Finanspolitikens institutioner föreslår Timo Viherkenttä en analys av den modell som tillämpades på 1990-talet. Ramarna fördelades då inte efter förvaltningsområde som nu, utan hade större tonvikt på uppgiftsområden. Detta skulle skapa bättre förutsättningar för en genuin diskussion om prioriteringar inom regeringen.

▪ **Strategisk lagstiftning, forskning och utvärdering**

Den årliga strategisessionen är också ett forum där det är naturligt att följa upp och styra framskridandet av det lagstiftningsarbete som är centralt med tanke på regeringsprogrammet. Samtidigt kan regeringen göra en samlad utvärdering av konsekvenserna av regeringens politik och av de behov att se över politiken som följer av förändringar i omvärlden. Man kan då i samlad och systematisk form utnyttja resultaten av regeringens strategiska forsknings- och utvärderingsprogram och annan sakkunniginformation som är viktig med tanke på regeringens politik. Rapporteringen om den lagstiftning och forskning som är central med tanke på regeringsprogrammet och om effektbedömningen av politikåtgärderna görs som en del av regeringens strategi. Den rapportering till regeringen som samordnas av statsrådets kansli bereds av separata organ på hög nivå som ansvarar för styrningen av dessa funktioner. Dessa organ kan ta upp olika behov av översyn och omdisponering.

▪ **Beredningen av strategisessionen bör styras av finanspolitiska ministerutskottet**

En god beredning är en förutsättning för en lyckad strategisession. Beredningen kan i princip ske under styrning av den kärngrupp, "kvartett" eller motsvarande som består av regeringspartiernas ordförande. Detta inofficiella organ har dock inte haft någon institutionell ställning vid den förberedande beredningen av olika beslut. En uppgift av det här slaget kan dessutom försvåra ordförandegruppens andra etablerade roll som medlare i regeringens interna tvistefrågor. Gruppen har inte heller någon egen beredningsapparat.

Ett annat alternativ, som fungerar bättre i praktiken, är att finanspolitiska ministerutskottet agerar politiskt styrorgan för beredningen. Detta lagstadgade ministerutskott har en central roll i styrningen av statsfinanserna. Utskottet har etablerade förfaranden för beredningen av ärenden. En preliminär behandling av de ärenden som behandlas under den årliga strategisessionen ställer nya krav på utskottets beredning, där man av tradition främst behandlat enskilda projekt. På agendan för strategisessionen finns också ärenden som gäller t.ex. författningsberedningen. Finanspolitiska ministerutskottets ordinarie sammansättning räcker inte till för behandlingen av dessa ärenden. Väsentligt med tanke på en lyckad strategisession är också ett nära samarbete mellan statsministern och finansministern. Detta samarbete stöds av det gemensamma beredningsarbete som ministrarnas sakkunniga utför.

Vid behandlingen av strategiska riktlinjer accentueras statsministerns roll som ordförande för ministerutskottet. Detta förutsätter att statsministern intensivt kan följa beredningen av sessionen. Statsministerns roll i samordningen av den ekonomiska politiken och sammanjämkandet av strategiska val accentueras framför allt av tryggheten av en hållbar offentlig ekonomi, den förändring i den offentliga utgiftsstrukturen som befolk-

ningens förändrade åldersstruktur kräver, stärkandet av tillväxtförutsättningarna för samhällsekonomin och behovet av strategisk styrning på EU-nivå.

Vid behov kan också kanslichefsmötena och statssekreterarmötena delta i beredningen av omfattande förvaltnings- och lagstiftningsfrågor och politiska utvärderingar som behandlas under strategisessionen.

▪ Riksdagens medverkan

Den ekonomisk-politiska linjen, som godkänns av strategisessionen och som tillsammans med de centrala omdisponeringsbesluten är utgångspunkt för ram- och budgettrundan, kan liksom sessionens bedömning av hur regeringsprogrammet genomförs även delges *riksdagen* under vårsessionen. Riksdagen bör i detta sammanhang också beredas tillfälle att diskutera regeringens riktlinjer. Ett lämpligt tillvägagångssätt kunde vara att riktlinjerna från strategisessionen läggs fram för riksdagen på samma sätt som vid det nuvarande förfarande där rambeslutet läggs fram i form av en redogörelse. En redogörelse som är mer detaljerad än hittills och som utöver utgiftsramarna även säger något om riktlinjerna i den kommande budgetpropositionen gör det också möjligt att jämma ut riksdagens lagstiftningstidtabell.

6 SAMORDNING AV POLITIKEN, HORISONTELLA LÖSNINGAR OCH SMIDIGHET I PRAKTIKEN

6.1 Regeringens strategiprocess i praktiken

Omedelbart efter att regeringsprogrammet har slagits fast inleder kansliet arbetet med att **konkretisera målen i regeringsprogrammet och bestämma om ansvarsfördelningen**. Kansliet strukturerar regeringsprogrammet i åtgärder som konkret kan följas. Regeringen kommer redan vid förhandlingarna om regeringsprogrammet eller under regeringens första strategisession överens om ansvarsfördelningen i fråga om prioriterade teman. Kanslichefsmötet kommer överens om ansvarsfördelningen när det gäller att följa upp hur olika delar av regeringsprogrammet genomförs, och ministrarnas ansvar för samordningen av mål som gäller flera förvaltningsområden preciseras. Detta motsvarar praxis när det gäller ställningstagandet från de politiska överläggningarna i Vanhanens andra regering.

En noggrann ansvarsfördelning gör uppföljningen av regeringsprogrammet effektivare och möjliggör en lätt uppföljning av genomförandet av programmet på en elektronisk plattform. Det elektroniska förfarandet utvecklas vidare under den kommande valperioden. Med hjälp av den elektroniska uppföljningen kan regeringsprogrammet från det att valperioden inleds styra verksamheten på ett smidigt sätt, i och med att alla samtidigt känner till hur olika åtgärder framskrider och vem som ansvarar för och deltar i genomförandet av de olika målen. Uppföljningen av regeringsprogrammet kan också innehålla uppgifter om finansieringen av olika åtgärder (moment eller liknande). Denna information knyter direkt ansvar och verksamhet till regeringsprogrammet och till den finansiering som ramarna tillåter.

De uppgifter om bl.a. forumen och tidpunkterna för den politiska behandlingen och om hur olika lagstiftningsprojekt framskrider som **följs upp elektroniskt effektiviserar** uppföljningen av hur programmet genomförs och möjliggör en bättre planering av övergripande åtgärder än hittills. I uppföljningen ingår också indikatorinformation om hur olika fenomen som anknyter till ett åtgärdsobjekt utvecklas samt länkar till rapporter och undersökningar i ämnet. För att underlätta uppföljningen kan det vara bra att använda färgkoder (trafikljus) som ger en allmän bild av hur beredningen framskrider och som anger beredningsfasen. Detta kunskapsunderlag kan utnyttjas som ett grundläggande underlag vid regeringens strategisession och som en del av planeringen av regeringens och ministeriernas arbete (diagram 6).

Diagram 6 Tabell över uppföljningen av regeringsprogrammet i Senaattori.

Mål i regeringsprogrammet	Ansvarig instans och centrala deltagare	Genomförande / Fas, t.ex. uppskattad tid för föredragning av RP	Finansiering (moment eller annan finansiering)	Politiskt beslutsfattande (tidpunkt och forum) (aftonskola, regeringsförhandlingar, ministerarbetsgrupp)	Indikatorer	Anmärkningar (t.ex. projekt, program, forskning etc.)	Fas	Uppföljning efter typ - RP - RP i lags tiftn.planen - SRR - Principbeslut
Regeringsprogrammet styr verksamheten från det att valperioden inleds	Efter att regeringen konstituerat sig fastställs ansvarsförhållandena och de centrala deltagarna. Alla vet vem som är ansvarig och var ärendet bereds, t.o.m. på avdelnings-, enhets- och personnivå	Informationen uppdateras flexibelt under årets lopp och enligt överenskommelse årligen	Kopplar direkt ihop ansvar och verksamhet med regeringsprogrammet och resurserna	Möjliggör uppföljning av processer och planmässiga helheter, kompletterar informationen om RP-listning och bidrar till att eliminera överlappande behandling	Indikatorinformation om hur relaterade fenomen utvecklas, ändringar i finansieringen etc., länkar till databaser, Findikator etc. Anges åtminstone för prioriterade teman	T.ex. relaterade projekt, länkar till forskning, anmärkningar osv.	Färgkod som anger fas i beredningen (trafikljus)	

Systemet kan genomföras med befintlig teknik i statsrådets gemensamma tjänst Senaattori, som är tillgänglig för alla ministerier och även för riksdagen (se diagram 6). Den tekniska plattformen möjliggör att alla ser samma information samtidigt. Alla användare kan redigera och uppdatera informationen, som kan kategoriseras efter ministerium eller fas i beredningen. Detta kan minska på ministeriernas behov av egna, överlappande uppföljnings- och rapporteringssystem. Att alla samtidigt kan se samma information minskar på det överlappande arbetet.

MÅLBILDEN FÖR STATSRADETS PLANERING OCH RAPPORTERING 2011–2015

Statsrådets planering skapar en gemensam syn på de centrala åtgärder som behövs för att nationen ska kunna lotsas in i en bättre framtid. Statsrådets planering överför regeringens gemensamma framtidssyn till konkreta och konsekventa verksamhetsmodeller och projekt inom förvaltningen och dess samarbetsnätverk. En informationsbaserad planering gör framtida generationers röster hörda i dagens debatt och beslutsfattande. Konsekvenserna för kommande generationer är en väsentlig aspekt av statsrådets planering. I statsrådets planering ses statsrådet, den underlydande statsförvaltningen, hela den offentliga förvaltningen och ekonomin och samhällspolitikerna som en helhet; att styra denna helhet över sektors- och organisationsgränserna kallas politik- och koncernstyrning. Statsrådets planering är koncernplanering, där ekonomin och verksamheten planeras samtidigt. Planeringen av lagstiftningspolitiken och lagberedningen ger riksdagen en möjlighet till lagstiftningsarbete med välplanerade tidtabeller samtidigt som lagberedarna får klara prioriteringar att följa.

Ekorrhjulet i planeringen stoppas. Statsrådet bör koncentrera sig på planer som är viktiga med tanke på den offentliga förvaltningens gemensamma strategi för Finland. Dessa planer utgör samtidigt regeringens strategi. Till regeringens strategi hör ramarna för statsfinanserna i form av mer omfattande ramar för den offentliga ekonomin, det stabilitetsprogram som Europeiska unionen kräver av Finland, regeringens lagstiftningsplan, som anger riktningen för regeringens lagstiftningspolitik och författningsprojekt, samt basserviceprogrammet, som styr förhållandet mellan stat och kommun och utvecklandet och finansieringen av den basservice som kommunerna ansvarar för. De sektorplaner som förts till statsrådet frångås i huvudsak. Statsrådets principbeslut återfår sin status av starka styrningsbeslut som utstakar regeringens strategi inom flera ministeriers verksamhetsområden. De utfärdas sällan och endast när regeringen vill dra upp viktiga gemensamma riktlinjer. Resultatmålen i motiven till budgetpropositionen är ett aktivt medel för konkretiseringen av regeringens strategi. Statsrådets strategiska planering är djärv och konkret: målen sätts med hjälp av kriterier och nyckeltal som kan utvärderas. Kriterierna och nyckeltalen indikerar en genuin politisk prioritering av vad man verkligen vill uppnå. Statskoncernens koncern- och ägarstyrning sköts av en egen minister, "kansliministern" vid statsrådets kansli, som är ett nära stöd till statsministern.

Statsrådets rapportering stöder i väsentliga frågor regeringens strategiska och politiska styrning och den operativa koncernstyrningen av statsförvaltningen och den offentliga förvaltningen. För rapporteringen utvecklas och införs utgående från portalerna Findikator och Netra ett informationssystem med uppdaterad information. Olika användare får olika vyer av de gemensamma informationslagren i informationssystemet. Uttolkade strategiska rapporter behandlas vid regeringens och dess ministerutskotts lägesbildsöversikter, och separat vid kanslichefernas lägesbildsöversikter.

Statsrådets rapportering är ett levande bidrag till den finländska demokratin och den parlamentariska debatten. Ur statsrådets rapporteringssystem är det lätt att för riksdagsutskottens behov ta fram goda informationsöversikter i frågor som är intressanta för riksdagen. Regeringens åtgärds- och bokslutsberättelse, som ges ut i förnyad och kombinerad form, är en informationstät sammanställning som intresserar allmänheten och riksdagen. I den berättar regeringen om hur strategin genomförts, om framgångar och misslyckanden i politiken samt om nationens tillstånd och om den offentliga ekonomin med hjälp av indikatorer och uttolkad information. Statens koncernbokslut är en del av berättelsen. I berättelsen om ägarstyrningen rapporteras om statskoncernens ägarpolitik och om resultaten av politiken. Berättelsen omfattar alla statskoncernens intressebolag, affärsverk och fonder.

Tuomas Pöysti, generaldirektör, Statens revisionsverk

6.2 Ansvaret för strategiska förvaltningsövergripande politikhelheter

De olika sätten att organisera förvaltningsövergripande politikhelheter bör behandlas omsorgsfullt redan när beslut fattas om regeringsprogrammet och om förvaltningsövergripande prioriteringar. Det är befogat att tillämpa fler **olika slags organisationsformer** än hittills, beroende på innehåll och samordningsbehov. Det politikprogramkoncept som tillämpats under de två senaste valperioderna är ett av alternativen. Beroende på innehållet kan den förvaltningsövergripande aspekten stärkas också med andra arrangemang, antingen på politisk nivå eller på tjänstemannanivå. Som en del av regeringens strategiska verksamhetsprinciper är det motiverat att fastställa principerna för den förvaltningsövergripande samordningen och vilka roller de olika aktörerna har. Detta kan göras vid behov och från fall till fall.

Vi har erfarenheter av **förvaltningsövergripande politikprogram** under två regeringsperioder. Det har ansetts att politikprogrammen i sin nuvarande form har varit ett alltför kraftlöst sätt att samordna horisontella helheter, och därför bör och kan programmen utvecklas så att de blir avsevärt effektivare än hittills. Politikprogrammen och deras olika varianter kan då i framtiden vara ett lämpligt redskap när man vill genomföra genuint förvaltningsövergripande helheter och inkludera aktörer även utanför statsförvaltningen, eller när man vill påverka samhället och dess aktörer med hjälp av program.

På basis av färskas bedömningar kan och bör organisations- och verksamhetsformerna för de förvaltningsövergripande politikprogrammen stärkas på olika sätt. En förutsättning för lyckade politikprogram och andra förvaltningsövergripande politikhelheter är att de har tillräckligt **klara målsättningar**, som det råder politisk enighet om. Politikprogram är inte det rätta verktyget för att lösa svåra enskilda politiska tvister. Med hjälp av politikprogram kan man agera över sektorsgränserna och identifiera och ta upp nya frågor, teman och uppgifter till debatt. När man slår fast de huvudsakliga målen för politikprogram och liknande helheter bör man beakta att "världsomfamnande" stora frågor eller frågor som gäller en enda sektor inte är lämpliga teman när man organiserar politikhelheter. Fokus bör i stället ligga på frågor som är klart avgränsade och i princip horisontella, och som vid behov går snabbt att genomföra.

För att säkerställa ett effektivt genomförande av politikprogram och liknande helheter och för att undvika överlappningar mellan olika program bör man i samband med de teman man valt göra en översikt av de projekt och program som är i startgroparna eller som redan pågår. Beslut om det närmare innehållet i politikprogrammen bör fattas först efter att regeringen utnämnts, t.ex. i samband med regeringens strategi. Programmen bör dock få officiell status och grund senast i det strategidokument som preciserar regeringsprogrammet. Konceptet

med politikprogram måste göras flexiblare, och programmen bör inte bindas t.ex. till hela regeringsperioden, utan de ska stödja regeringens behov att snabbt och effektivt reagera på nya behov. Man ska alltså flexibelt kunna starta nya politikprogram också under valperioden, och dessutom bör möjligheten till program som sträcker sig över flera valperioder övervägas.

Centrala faktorer med tanke på en lyckad förvaltningsövergripande politik är en lyckad **fokusering och finansiering av programhelheten**. I fortsättningen måste fokus, mål och behov av resurser beaktas bättre när finansieringen slås fast för förvaltningsövergripande helheter. En möjlighet är att man av **regeringsperiodens ofördelade reserv** avsätter finansiering för förvaltningsövergripande politikhelheter. Detta gör det möjligt att inleda nya program även under regeringsperioden. Av programmen kan man också förutsätta omdisponeringar och effektivare användning av resurser.

Problemet med de nuvarande politikprogrammen har varit att hitta resurser för projekt över sektorsgränserna, eftersom programbudgetarna har varit små. Beslut om sektorsöverskridande omdisponeringar av resurser som behövs för politikprogram och liknande helheter bör fattas av regeringen, om det råder enighet om prioriteringarna av målen i politikprogrammen och om resurserna. Den politiska samordningen av politikprogrammen bör helst behandlas i existerande samarbetsorgan på ministernivå och inte så att projekten får särskilda ministergrupper.

Med tanke på resultaten av politikprogrammen bör man i framtiden överväga hur man bättre kan sporra förvaltningsområdena till horisontellt arbete och hur resultatuppföljningen i samband med olika projekt kan utvecklas så att den stöder uppnåendet av de horisontella målen. Det är viktigt att målen i politikprogrammen knyts till **ministeriernas och ämbetsverkens resultatmål** och att målen ingår i resultatavtalen. Detta bör följas upp bättre i framtiden.

De förvaltningsövergripande politikhelheterna kan organiseras på olika sätt (jfr diagram 7). Det väsentliga vid valet av organisationsmodell är vilken karaktär man vill ge politikhelheten och vilket dess politiska mål är. Målet och verksamhetens karaktär definierar hur den politiska beredningen och sakkunnigberedningen bör ledas och samordnas, men också vilka resurser politikhelheten behöver och vilka befogenheter den ansvariga organisationen behöver. Situationen varierar beroende på om det är fråga om

- en omfattande reform eller åtgärder för att lösa ett betydande samhälleligt problem
- att främja ett samhälleligt mål och stärka utvecklingen, eller
- att genomföra befintliga riktlinjer (som fastställts t.ex. i regeringsprogrammet) på konkret nivå.

Beredningen och genomförandet av omfattande **samhälleliga reformer** kräver ett starkt politiskt grepp. Detta kan främjas genom att politikhelheten entydigt handhas av en viss minister och är hans eller hennes centrala uppgift. En programminister på heltid kan också övervägas. I linje med detta kan tjänstemannaberedningen ledas av programministerns statssekreterare, vilket också betonar den politiska aspekten av styrningen. Statssekreteraren kan bistås av en projektchef på tjänstemannanivå. De frågor som gäller ledningen av reformer av detta slag, t.ex. behovet av formella befogenheter och finansiering, varierar från fall till fall beroende på utgångsläget för beredningen. För att man ska få till stånd konkreta resultat behövs sannolikt befogenheter att föredra budgetförslag och författningsändringar. En verksamhetsmodell av detta slag kan kallas en **programministermodell**. Ett exempel på detta slag av organisering är t.ex. den omfattande totalreformen av hälsovården, åtgärder som krävs för en omfattande reform av produktionsstrukturen etc. Lösningar och finansieringsbeslut som gäller flera ministeriers verksamhetsområden kan föredras som helheter av programministern med hjälp av det s.k. förfarandet med föredragningstillstånd. Ett sådant förfarande är möjligt inom ramarna för gällande bestämmelser.

Diagram 7 Olika sätt att organisera förvaltningsövergripande politikhelheter.

POLITISKT MÅL OCH VERKSAMHETENS KARAKTÄR	Modell	Vem leder den politiska beredningen	Vem leder sakkunnigberedningen	Behövs formella befogenheter
Omfattande reform eller åtgärder för att lösa ett problem Till exempel totalreformen av hälsovården	1. PROGRAMMINISTER-MODELLEN = Stark politisk styrning	Minister (som särskilt uppdrag eller programminister på heltid utan annat ansvar) + egen separat ministergrupp	Programministerns statssekreterare + en sakkunnig projektchef	Inte nödvändigtvis, men kanske för föredragning av budgetförslag och lagändringar
Främjande – att ändra kurs eller stärka utvecklingen Till exempel att främja företagsamhet	2. INSPIRATÖRSMODELLEN = Politikprogram för en regeringsperiod, betoning på antingen rollen som programdirektör eller som galjonsfigur 3. ENTREPRENADMODELLEN = Politikprogram som är kortare än en regeringsperiod, t.ex. 2 år	Minister med rollen av galjonsfigur och uppgiften som särskilt uppdrag + existerande ministergrupp eller ministerutskott	Sakkunnig-programdirektör	Nej
Att genomföra existerande politiska riktlinjer Till exempel naturresursprogrammet, skogsprogrammet	3. ÅTGÄRDSPROGRAM	Minister med anslag och befogenheter och uppgiften som särskilt uppdrag + existerande ministergrupp eller ministerutskott	Sakkunnig-programdirektör	Ja

Ett program med syfte att **främja ett allmänt mål** liknar till sin karaktär de nuvarande politikprogrammen. Vid organiseringen av en sådan helhet går det bra att använda den nuvarande organisationsmodellen för politikprogram, förstärkt med bl.a. en klar fokusering och finansiering. Politikprogrammet kan pågå hela regeringsperioden eller en kortare tid. I ett politikprogram som pågår hela regeringsperioden framhävs programdirektörens person och hans eller hennes förmåga att mobilisera aktörer inom olika sektorer för att främja det gemensamma målet, att vara galjonsfigur för programmet och att motivera varför programmet är viktigt, bl.a. i offentligheten. För denna verksamhetsmodell är den bästa benämningen kanske "**inspiratörsmodellen**". Ett exempel på tema för en modell av detta slag är t.ex. att främja företagsamhet. I inspiratörsmodellen torde formella befogenheter t.ex. att använda omfattande anslag inte vara ett absolut villkor.

Politikprogram som pågår en kortare tid än en hel regeringsperiod präglas av deras karaktär av **entreprenad**. I entreprenadmodellen behövs sannolikt snabba åtgärder, som förutsätter nödvändiga befogenheter i fråga om resurser och genomförande. Ett exempel på ett program i entreprenadform är t.ex. det strategiska skogsprogram som genomförts under den gångna valperioden. I vissa lägen kan det finnas en vilja att göra väsentliga framsteg i en viss fråga som länge stampat på stället, t.ex. när det gäller att förena arbete och familjeliv eller att minska hälsoskillnaderna. Också i denna modell har tjänstemannaledningen en nyckelställning. Ändå är det bra om ett entreprenadprogram som galjonsfigur har en minister som utöver sin egen portfölj har det politiska ansvaret för att frågan avancerar.

Entreprenadmodellen liknar tanken om ett **åtgärdsprogram**. Här är det fråga om ett politiktema, där det t.ex. i regeringsprogrammet eller i tidigare principbeslut etc. redan finns riktlinjer som anses vara tillräckliga. Verksamheten går ut på att genomföra riktlinjerna i praktiken, och för detta behövs också anslag.

Ovan har olika **alternativa verksamhetsmodeller** beskrivits i förenklad form. Ett politiktema kan också genomföras genom att man kombinerar drag från olika modeller. Det väsentliga vid valet av metoder är vilka resultat man väntar sig av programverksamheten. Ett politiktema som gäller t.ex. arbetskraftsinvandring kan läggas upp dels så att målet är att gjuta grunden för framtida utveckling på lång sikt, dels med tanke på att man vill fatta snabba beslut i frågan. Ett nytt politiktema, t.ex. naturresurspolitiken, kan emellertid samla existerande

rande funktioner, och bör då snarare karakteriseras som ett åtgärdsprogram. En annan möjlighet är att man vill inleda åtgärder av ett helt nytt slag, och då liknar programmet snarast ett entreprenadprogram. Programhelheten måste utformas så att den motsvarar förväntningarna.

När regeringsprogrammet ger upphov till sådana förvaltningsövergripande politikhelheter som avses här måste man i alla lägen se till att de har

- ett klart mål och fokus
- tillräckliga resurser
- en ledning med rätt status och tyngd
- en tydlig programspecifik organisation, som skiljer dem från den normala ministerieförvaltningen.

Också den traditionella **kommittémodellen** bör vara ett alternativ när det gäller att organisera förvaltningsövergripande politikhelheter. En kommitté kan till sin sammansättning uttryckligen vara politisk, t.ex. en parlamentarisk kommitté, eller ha större tonvikt på sakkunniga. I samtliga fall bör kommittén som stöd för beredningen ha ett sekretariat som representerar olika synsätt. En annan möjlighet är ett organ med sakkunniga på hög nivå, ett slags "de vises kommitté", som dryftar en enskild fråga. Detta kan bli aktuellt när temat t.ex. är alltför komplicerat och mångfasetterat och behovet av innovationer accentueras.

6.3 Organiseringen av politikprogram och motsvarande

Frågan om vilken status de som leder förvaltningsövergripande politikhelheter, t.ex. programdirektörerna, har är central med tanke på genomförandet av programmen. Programdirektörerna för de nuvarande politikprogrammen anser utgående från sina erfarenheter att en politiskt utnämnd förvaltningsövergripande statssekreterare som programdirektör kan vara en fungerande lösning. En sammansättning där den statssekreterare som är programdirektör bär ansvaret för den förvaltningsövergripande helheten och där den minister som ansvarar för politikprogrammet sköter programhelheten som en del av sin ministerportfölj höjer politikprogrammets status och förtydligar mandatet att delta i den centrala beredningen av programmet.

Vid utnämningen av ansvarig minister för politikprogrammet kan man vara mer kreativ än hittills, och en tydlig sektoranknytning är inte alltid nödvändig. Benämningarna för de ansvariga ministrarna kan följa samma mönster som hittills (jämförldhetsminister, ägarstyrningsminister osv.). Direkt under programledningen bör för beredningen och styrningen av programmet bättre än hittills ställas behövliga sakkunnigresurser från ministerierna och vid behov från andra instanser. En möjlighet är modellen med s.k. virtuella ministerier, som testats i Holland.

Med tanke på genomförandet av politikprogram och liknande politikhelheter är det inte helt egalt hur programmet placeras organisatoriskt. De nuvarande politikprogrammets placering vid sektorsministerierna minskar deras horisontella karaktär, men ger substansen större djup. Å andra sidan är en placering så nära den styrande ministern som möjligt en fördel som man bör hålla fast vid. På ministerienivå kan politikprogrammen visserligen i en del fall upplevas som ett hot när det gäller resurser och behov. Om programdirektörens status i fortsättningen är statssekreterare, kan en naturlig placeringsplats ur förvaltningssynvinkel också vara statsrådets kansli. Också i detta fall kan politikprogrammet och programmets funktioner fysiskt placeras i den ansvariga ministrarnas ministerium. Personalresurserna för politikprogrammen kan också ordnas så att man samlar personal från olika ministerier. Personalen arbetar då dels för politikprogrammet eller motsvarande, dels för sitt sektorsministerium. Personalen är då berättigad och skyldig att satsa på programmet, vilket gör att man inte är så beroende av ministeriernas engagemang för stunden.

SAMORDNINGEN AV DEN FÖRVALTNINGSÖVERGRIPANDE POLITIKEN

Stuprörstänkandet inom förvaltningen är ett faktum som hindrar genomförandet av många gemensamma mål och syften. Att olika frågor drar ut på tiden beror inte på illvilja, utan på att en tillräckligt stark gemensam agenda saknas, på bristfällig prioritering och på ett naturligt re-virtänkande i samband med knappa resurser.

Det samhälleliga medvetandet och identifierandet av centrala sociala och ekonomiska problem ligger säkert på hög nivå vid alla ministerier. Man vill lösa problem genom att starta program och projekt med det egna förvaltningsområdet som utgångspunkt. Så uppstår en samling program som delvis överlappar varandra, vars "ägarskap" på gemensamma områden inte är klart och som i värsta fall skapar svartsjuka.

Detta problem kan lösas med hjälp av klara prioriteringar i regeringsprogrammet, med hjälp av de ekonomiska resurser och personalresurser som reserveras för att lösa problemen och med hjälp av en tydlig ansvarsfördelning. Vem är den ansvariga ministern, vilken är den ansvariga ministergruppen och vilken är beredningsprocessen? Det kan vara ett politikprogram, en arbetsgrupp som leds av en statssekreterare eller ett annat förfarande som lämpar sig för syftet. Regeringsförhandlingarna måste veta vilken beredning som redan gjorts eller inletts i samband med prioriteringarna i programmet.

Inom statsrådet måste man under hela regeringsperioden ha en klar uppfattning om vilka förvaltningsövergripande program eller projekt man har för avsikt att inleda utöver de beslut som fattats redan i regeringsprogrammet eller senare vid de politiska överläggningarna. Kanslicheferna är en fungerande förjury som med jämna mellanrum – t.ex. två gånger per år – kan gå igenom de centrala och omfattande program- och projektplanerna vid sina ministerier, samtidigt som de samordnar planerna och rensar bort onödiga överlappningar.

Maija Perho, programdirektör, politikprogrammet för hälsofrämjande

6.4 Samordning av politiken på politisk nivå och tjänstemannanivå

Med tanke på samordningen på regeringsnivå anges de **formella och vedertagna tillvägagångssätten** för regeringens gemensamma politiska beslutsfattande, dvs. sammanträdesförfarandena, i lagstiftningen. Regeringens aftonskola och förhandlings-förfarandet används när det behövs principiell politisk samordning före det formella beslutsfattandet. De mest omtvistade och kontroversiella politiska frågorna samordnas numera mellan regeringspartiernas ordförande utan formella förfaranden och föredragningar. Som en del av KOKKA-projektet har man diskuterat mer systematiska och öppnare sammanträden mellan regeringspartiernas ordförande, under denna valperiod inom det s.k. kvartettförfarandet.

För behandlingen av förvaltningsövergripande frågor har regeringen flera forum, t.ex. de lagstadgade ministerutskotten och de etablerade ministergrupperna. Under KOKKA-projektet har det dock visat sig att det finns ett tryck att minska på de regelbundna samarbetsgrupperna på ministernivå, bl.a. på grund av pressade tidsscheman. Detta aktualiserar frågan om **statssekreterarnas** roll och om ett närmare samarbete mellan dem för att samordna olika frågor. För att stärka det förvaltningsövergripande samarbetet måste också samarbets- och samordningsformerna på **tjänstemannanivå** stärkas. Den mest centrala gruppen är **kanslicheferna**.

Kanslichefernas samordningskapacitet som grupp kan utnyttjas effektivare än hittills. Detta kräver att samarbetet intensifieras, t.ex. genom att kanslichefernas regelbundna möten utökas (för närvarande träffas kanslicheferna en gång i månaden, i fortsättningen t.ex. en gång i veckan), eller genom att kanslicheferna regelbundet träffas i olika grupperingar kring ett visst tema. Dessutom har man tagit upp frågan om ordförandeskapet i kanslichefsgruppen, och som ett alternativ har man föreslagit roterande ordförandeskap.

Kanslichefernas roll när det gäller att konkretisera regeringens strategi kan stärkas med hjälp av den ovan beskrivna uppföljningen av regeringsprogrammet. Dessutom har kanslicheferna en viktig roll när det gäller att komma överens om **ansvaret för beredningen av olika förvaltningsövergripande helheter** och sammanställandet av ett kunskapsunderlag. Kanslicheferna kan också organisera sakkunnigberedningen och sakkunnigsamordningen av

den strategi som härleds ur regeringsprogrammet och koppla den till organisationens övriga verksamhet. De kan också sköta den tidsmässiga planeringen av regeringsperiodens strategiska agenda.

Att samordna beredningen av regeringens årliga strategisession är en naturlig gemensam uppgift för kanslicheferna i samarbete med statsrådets kansli och finansministeriet. I detta ingår också en samordnande behandling av de strategiska lagstiftningsprojekten i lagstiftningsplanerna och effektbedömningarna av politikåtgärderna. För att kanslichefs-gruppens arbete ska kunna stärkas måste naturligtvis dess beredningskapacitet och sekretariatets resurser och organisering stärkas.

I samordningen av politiken ingår också **statens koncernstyrning**. Med statens koncernstyrning avses enligt en färsk arbetsgruppsrapport sådana styr- och ledningsprocesser och gemensamma principer på statsrådsnivå, dvs. alla ministerier, verk och inrättningar, som syftar till att förbättra hanteringen av helheter, främja det förvaltningsövergripande greppet, säkerställa resultaten samt höja produktiviteten och kostnadseffektiviteten i beslutsfattandet inom förvaltningen och i verkställandet av besluten. Statsrådets kansli och finansministeriet är enligt denna definition centrala koncernstyrningsinstanser. Till statsrådets kansli hör bl.a. samordningen av den politiska styrningen, säkerställandet av ett effektivt genomförande av regeringspolitiken och uppföljningen av regeringsprogrammet. Till finansministeriet hör statens koncernstyrning i fråga om ekonomi och förvaltning. Kanslichefsmötet har en central roll i samordningen av koncernstyrningen.

Diagram 8 Koncernstyrningens nuläge.



Källa: Finansministeriet.

I OECD:s landsrapport om Finlands förvaltning har man fäst uppmärksamhet vid att regeringens strategiska och ekonomiska styrning är separata processer och vid att **resultatstyrningen är separat från den strategiska planeringen**. Även om man inom den offentliga förvaltningen har fäst stor vikt vid den strategiska planeringen, leder bristen på förvaltningsövergripande samarbete i utformningen och tillämpningen av prioriteringar till att det gemensamma engagemanget i planeringen blir sämre. I resultatstyrningen samlas information in från ämbetsverken, inrättningarna och ministerierna inte bara om avkastningen, utan också om effekterna, men informationens användningssyfte är oklart. Resultatstyrningen knyter inte i tillräcklig utsträckning ämbetsverkens verksamhetsmål till de samhälleliga effektmål som styr hela förvaltningen. Enligt OECD:s landsrapport leder bristerna i resultatstyrningen och stuprörstänkandet inom förvaltningen i värsta fall till deloptimering av verksamhetens resultat på bekostnad av den totala nyttan.

Bristen på samband mellan processen för utarbetande av regeringsprogrammet, budgetprocessen och resultatstyrningen är ett missförhållande som

- har skapat en klyfta mellan definierandet av strategiska politikmål och genomförandet av dem, begränsar förmågan att styra resurser till de områden som är viktigast för regeringen och leder till att anslagen finns där man ursprungligen har beslutat att de ska finnas, också när prioriteringarna ändras
- hindrar ett effektivt genomförande av målen och reformerna i regeringsprogrammet, vilket leder till att man inte når bästa möjliga effekt.

Den situation som kommer att råda inom den offentliga förvaltningen inom överskådlig framtid kräver inte bara stark politiksamordning utan också bättre förändrings- och verkställighetsförmåga i förvaltningen. Styrmetoderna – framför allt resultatstyrningen – måste utvecklas så att de blir flexibla och ger ett bättre stöd för förvaltningsövergripande verksamhet. Grunden för en gemensam vilja skapas genom regeringsprogrammet och genom att regeringens centrala värderingar uttalas. En avgörande faktor när det gäller att nå en gemensam vilja är att **stödja förändringar ända fram till ett lyckat genomförande**. Detta kräver en smidigare och fortlöpande kontakt mellan strategi-, budget- och resultatstyrningsprocesserna, och dessutom en starkare koncernstyrning. I en fungerande koncernstyrning och koncernledning måste man för att uppnå övergripande effekter på samhällsnivå i högre grad frångå det perspektiv som betonar olika förvaltningsområden och nivåer.

Ett effektivt omvandlande av regeringens strategi till praktiska åtgärder kräver att

- den strategiska styrningen av den offentliga förvaltningen, uppföljningen av regeringsprogrammet och budget- och resultatstyrningen kopplas ihop till en lättare, kontinuerlig process. Med hjälp av denna process förmedlas den gemensamma viljan till hela förvaltningen.
- resultatstyrningen i framtiden är mer strategisk, mer förvaltningsövergripande, stöder ett effektivt genomförande av regeringsprogrammet och regeringens strategi och blir en systematisk del av den helhet som styrsystemen utgör.

Regeringsprogrammet ger i bästa fall klara instruktioner som kan användas som utgångspunkt också för de strategiska åtgärder för att utveckla förvaltningen, strukturerna och styrningen som behövs för att stärka det strategiska och horisontella greppet och smidigheten under regeringsperioden.

6.5 Prognostiseringsförmåga, situationskänslighet och smidighet

Förhållandena förändras allt snabbare i samhället. Globala fenomen, mekanismer inom ekonomin och en värld som baserar sig på nätverk orsakar svåra situationer för beslutsfattarna. Nya och överraskande situationer kräver att man reagerar snabbt.

Regeringens årliga strategiprocess innebär i fortsättningen en möjlighet att åtminstone en gång om året utgående från välberedd situationsinformation se över de eventuella behoven att ändra och justera regeringsprogrammet. Dessutom bör situationskänsligheten förbättras även i övrigt. Beredskap behövs dels för **plötsliga** förändringar (lägesbilder), dels för att identifiera och bedöma **förändringsfaktorer på längre sikt** (trender, svaga signaler, alternativa utvecklingsbilder), både när det gäller Finland och den internationella miljön.

Prognostiseringsarbetet på medellång och lång sikt innebär analys av existerande information och uppskattningar av framtida utveckling. Syftet med prognostiseringen är att gestalta de stora framtida utvecklingslinjerna och att identifiera svaga signaler, risker och möjligheter. **Att arbeta med lägesbilder** innebär arbete med aktuell information, dvs. information om det befintliga (statistik, databaser, medier osv.). Fokus ligger på nuet och det förflutna.

Statsrådets kunskap om framtiden har grundat sig inte bara på utvärderingar, prognoser och undersökningar som gjorts på olika håll i vårt land, i internationella organisationer och i andra länder, utan också på resultaten av ministeriernas prognostiseringsverksamhet och på statsrådets framtidsredogörelser. Med hjälp av prognostiseringen förbättras förmågan att bereda sig för och påverka framtida utveckling och nya fenomen. Prognostiseringen blir allt viktigare på grund av instabiliteten i den internationella miljön, som kräver en allt större smidighet av Finland för att vi ska kunna utnyttja möjligheterna och bekämpa hoten. Behovet av prognostisering accentueras bl.a. i EU-politiken. Utvecklingen inom de olika politikområdena i de andra EU-medlemsstaterna och i EU-institutionerna måste följas för att beslutsfattandet i Finland ska vara effektivt och besluten fattas i rätt tid.

I Finland finns för närvarande vissa relativt etablerade former för beredningen och behandlingen av prognostiseringsinformation. En gång per valperiod utarbetas regeringens framtidsredogörelse för riksdagen. Statsrådets prognostiseringsnätverk, som består av representanter för ministerierna, arbetar regeringsperiodsvis, och ministerierna bereder sina framtidsöversikter inför regeringsskiftet. Ministeriernas strategiska arbete är en bedömning av utvecklingen på lång sikt. Jämfört med vissa andra länder är vår förmåga att fånga upp svaga signaler ännu ganska outvecklad, vilket även gäller bedömningen av signalerna. Detta hör till våra framtida utvecklingsobjekt.

I REGERINGSARBETET BEHÖVS ETT NYTT SLAGS PROGNOSTISERING OCH SITUATIONSKÄNSLIGHET

Vad borde vi bereda oss på nu, när tillväxtdynamiken i Finlands ekonomi är i ett brytningskede?

Som prognostiseringsinformation duger inte ett svårsmält informationspaket som består av ett omfattande material. I stället behöver vi ett väl genomtänkt, lättillgängligt och lättförståeligt material som baserar sig på olika lägesbilder. Förändringarna i den globala ekonomiska miljön måste bedömas i realtid. Detta gäller också utvecklingen av Finlands ekonomiska konkurrenskraft och förändringarna i produktionsstrukturen. Dessutom måste de springande punkterna i den sociala utvecklingen bedömas. Med hjälp av prognostisering kan man skapa förutsättningar för genomförandet av strukturella reformer. Hittills har den bristande föreberedande beredningen och sektoriseringen lagt hinder i vägen för detta. En öppen nätverksberedning är en förutsättning för en lyckad prognostisering.

Situationskänslighet och smidighet med hjälp av ett nytt koncept

Den globala miljön förblir helt enkelt inte oförändrad i fyra år. Att med skyggglappar för ögonen genomföra ett regeringsprogram som hastigt skrivits ihop för fyra år framåt är en kvarleva från en svunnen tid. Detsamma gäller den tvångströja som den ekonomiska ramen utgör. Vi måste komma ifrån sektoriseringen och principen om kontinuitet inom förvaltningsområdena. I stället behöver vi en regering med förmåga till smidigt, horisontellt beslutsfattande som går över förvaltningsgränserna och som beaktar beroendeförhållandena mellan samhällets olika delområden. Vi behöver också en ny tillväxt- och utvecklingsstrategi som utvärderas kontinuerligt. Vid regeringens årliga strategisession (i månadsskiftet januari–februari) kontrolleras lägesbilden och fattas de beslut som ett snabbt reagerande kräver. Vid behov, om det sker radikala förändringar i omvärlden, sammankallas regeringen omedelbart till en lägesbildssession. Det nya, mångsidiga politikprogramkonceptet utvecklas till en smidig apparat för horisontell beredning, som också ges resursbefogenheter. Med hjälp av den ofördelade reserven i anslagsramen skapas förutsättningar för smidiga åtgärder.

Anssi Paasivirta, direktör, arbets- och näringsministeriet

En arbetsgrupp som behandlade möjligheterna att utveckla statsrådets framtidsredogörelsearbete ansåg 2007 bl.a. att behandlingen av centrala framtidsfrågor som en dialog mellan riksdagen och regeringen är ett koncept som det är motiverat att fortsätta med och stärka, och att det är bra att även i fortsättningen använda sig av redogörelseförfarandet. Framtidsredogörelsen bör fokusera på en central framtidsfråga, eller en grupp av frågor, som är av övergripande karaktär och berör många samhällssektorer och förvaltningsområden. Framtidsredogörelsen ska presentera regeringens långsiktiga vision, omfattande åtminstone en längre tid än valperioden, om den företeelse som undersöks och presentera de strategier och riktlinjer för åtgärder som behövs för att målen ska kunna uppnås. Fram-

tidsredogörelsen bör överlämnas till riksdagen senast på hösten under det andra regeringsåret. Redogörelsen kan då vara ett redskap för att rikta politiken efter att halva regeringsperioden förflutit.

Statsrådets prognostiseringsnätverk har varit ett forum för prognostiseringssamarbetet mellan ministerierna. Nätverket har bl.a. utarbetat en gemensam omvärldsbeskrivning bl.a. för ministeriernas framtidsöversikter. Prognostiseringsnätverkets arbete har ansetts vara till nytta för ministerierna, och det har rekommenderats att dess arbete ska fortsätta. Prognostiseringen är viktig inte bara för forskningen och utvärderingen, utan också som en central funktion som betjänar planeringen, beslutsfattandet och ledningen. Nätverkets roll när det gäller att samordna ministeriernas prognostiseringsverksamhet bör stärkas. Det har konstaterats att beredningen av omvärldsbilden bör få större resurser än hittills, oavsett om nätverket har huvudansvaret eller ett delansvar för den.

Ministeriernas framtidsöversikter har utarbetats sektorsvis. I fortsättningen lönar det sig att göra dem mer kompatibla och horisontella med hjälp av bl.a. anvisningar och gemensam beredning.

Att identifiera och analysera allmänna utvecklingsfaktorer på lång sikt och identifiera svaga signaler, dvs. s.k. **framtidsspaning** (horizon scanning), är en uppgift som bör skötas i samarbete med andra aktörer som arbetar med nationell prognostisering. Det är viktigt att säkerställa att informationen är aktuell. Genom ett brett samarbete kan man inkludera sakkunskap från olika aktörer, samtidigt som man effektivt kan använda nationellt och internationellt informationsmaterial och på så sätt lägga grunden för en innovativ utformning av politiken.

I den situationsmedvetenhet som kräver snabba reaktioner av regeringen ingår en uppdaterad **gemensam lägesbild**. För närvarande ligger tyngdpunkten i regeringens situationsmedvetenhet på säkerhet, men behovet av mer omfattande nulägesinformation har lyfts fram. Inom vissa sektorer har man tillgång till nulägesinformation som uppdateras regelbundet, men sådan sektorspecifik information är ofta tillgänglig endast för en mindre krets.

Någon heltäckande lägesinformation sammanställs för tillfället inte för regeringen ur något annat än säkerhetsperspektiv, t.ex. om produktionsstrukturens konkurrenskraft eller om den sociala utvecklingen. Dock är perspektivet i de lägesrapporter som gäller säkerhetsfrågor ofta vidare och begränsar sig inte enbart till säkerheten. Problemet med det nuvarande arbetet med lägesbilder är att möjligheterna att analysera den information som sammanställts på ett behörigt sätt är begränsade. Informationen utnyttjas i begränsad utsträckning och det finns inga regelrätta och fungerande förfaranden och forum där man kan behandla informationen och dra slutsatser av den.

Statsrådets arbete med lägesbilder av säkerheten, som utvecklats relativt nyligen och som hela tiden utvecklas vidare, ger dock goda erfarenheter och bakgrundsinformation för utvecklandet och utvidgandet av en motsvarande verksamhet i framtiden. I arbetet med lägesbilder bör analyserad myndighetsinformation kombineras med analyserad offentlig information. Beredskapen att behandla den information som producerats bör utvecklas inom statsrådet. Lägesbilden ska vara likadan för alla medlemmar av regeringen och tillgänglig samtidigt. Det hör till statsrådets kanslis uppgifter att sammanställa informationen och distribuera en lägesbild av säkerheten när kansliet bistår statsministern i den allmänna ledningen av statsrådet och i samordningen av statsrådets allmänna verksamhetsbetingelser under alla förhållanden.

Under nästa regeringsperiod bör man närmare undersöka behovet att utveckla förfaranden för att ge regeringen nulägesinformation ur ett bredare perspektiv. Frågor som måste utredas är bl.a. huruvida man utöver den årliga strategisessionen behöver ett separat förfarande för en lägesbildssession inom regeringen, antingen regelbundet i anknytning till de sammanträdesförfaranden som återkommer varje vecka, eller från fall till fall när man noterat en situation som kräver särskild uppmärksamhet.

På ett övergripande plan är det viktigt att situationskänsligheten är nära förknippad med regeringens strategi i statsrådets verksamhet. Den information som lägesbilden förmedlar måste analyseras i förhållande till strategin. Också smidigheten i verksamheten måste vara strategisk. Situationskänslighet är en del av den strategiska förmågan att reagera och prioritera.

AVSLUTNINGSVIS

Den demografiska utvecklingen, problemen i ekonomins strukturella utveckling, den oförutsägbara omvärlden och den europeiska integrationsutvecklingen ställer stora krav på det strategiska beslutsfattandet i nästa regering. Den offentliga sektorn förväntas med fog satsa på att lösa problemen och öppna nya utvecklingsmöjligheter. Det finns emellertid inte särskilt stora möjligheter till detta utan att den offentliga ekonomins hållbarhet äventyras. Eftersom också möjligheterna att höja det totala skatteuttaget med tanke på hållbarhetsunderskottets storlek är små, måste de nya utgiftsbehoven finansieras genom att övriga utgifter minskas. Eftersom den externa miljön förändras hela tiden och det pågår ett brytningskede i EU:s integration, förväntas regeringen vid behov snabbt kunna omvärdera strategin och göra ändringar i handlingslinjen.

Huruvida man kan svara på dessa utmaningar beror i grund och botten på regeringens politiska handlingsförmåga och ledarskap, men också processerna för beslutsfattande, utformandet av regeringens agenda och beredningen av den är av betydelse. Inom statsrådets kansli KOKKA-projekt har man försökt definiera strategiska etappkontroller där man kan behandla regeringsprogrammet, hur det genomförs och vilka nya initiativ som behövs, liksom även finansieringen av omfattande förvaltningsövergripande projekt och omdisponeringar av resurser. Centrala "strategiska fönster" är regeringsprogrammets struktur och processen för utarbetandet av programmet, samt den årliga översynen av regeringsprogrammet, dvs. strategisessionen, som bereds under styrning av finanspolitiska ministerutskottet eller en grupp som motsvarar den nuvarande kvartetten.

Väsentligt med tanke på finansieringen av förvaltningsövergripande projekt och omdisponeringar inom ramen för den offentliga ekonomins hållbarhet är ett nära samband mellan de innehållsliga målen i regeringsprogrammet och den offentliga ekonomins styrsystem. Ramförfarandet inom statsfinanserna tillåter i sig överföringar inom ramarna. För att denna möjlighet verkligen ska utnyttjas, behövs politisk vilja och styrning. Besluten måste beredas omsorgsfullt och så att de ekonomiska begränsningarna och de innehållsliga målen går hand i hand. Regeringsprogrammet ska innehålla en klar och trovärdig riktlinje för hur hållbarheten i den offentliga ekonomin ska återställas. På så sätt uppstår ett mål för överskottet inom den offentliga ekonomin. Detta ska samordnas med inkomst- och utgiftsgrunderna inom statsfinanserna och inom hela den offentliga ekonomin, inbegripet statens utgiftsramar. Vid regeringens årliga strategisession bedöms genomförandet av denna finanspolitiska linje, utvecklingen i den ekonomiska miljön och behovet av nya åtgärder.

Den strategiska delen av regeringsprogrammet ska i fråga om centrala förvaltningsreformer innehålla strukturella reformer, överföringar av anslag och en finansieringsplan för omfattande förvaltningsövergripande projekt och investeringar i infrastruktur, även när det gäller beskattningen och socialskyddssystemet. För att trygga den horisontella rörelsefrihet som är en förutsättning för omdisponeringar bör den strategiska delen av regeringsprogrammet slås fast innan ministerplatserna fördelas.

Vid den årliga strategisessionen, vars naturliga tidpunkt infaller under vintermånaderna, uppdateras den ekonomiska och sociala utvecklingsbilden, utvärderas genomförandet av regeringsprogrammet och utstakas riktlinjer för den begynnande ram- och budgetberedningen för följande år och för ändrade prioriteringar i beredningen. För att förutsättningarna för omdisponeringar ska vara bättre bör ramarna innehålla en större ofördelad reserv än hittills. Med hjälp av en regelbunden utgiftsinventering bör man även på ett mer systematiskt sätt än

hittills bedöma om man ska fortsätta med befintliga utgiftsprogram, samtidigt som effekterna och resultaten av programmen bedöms.

Som stöd för utarbetandet, genomförandet, utvärderingen och översynen av regeringens strategi behövs också effektiv författningsberedning och systematisk forskning och utvärdering. Vid den årliga strategisessionen bör även läget, resultaten och utvecklingsbehoven i fråga om dessa relaterade processer behandlas utgående från en separat, övergripande sakkunnigberedning.

Ett konsekvent genomförande av regeringens strategi förutsätter ett smidigt samarbete mellan statsministern och finansministern. Statsrådets kansli och finansministeriet ska samordna strategidokumentet och beredningen av rambeslutet för strategisessionen så att prioriteringarna i regeringsprogrammet kan genomföras inom de befintliga ramarna. Inom överskådlig framtid kräver detta avsevärda ändringar i utgiftsstrukturen. Det faller sig mest naturligt att finanspolitiska ministerutskottet ansvarar för den politiska styrningen av beredningen av sådana strategiska frågor inom den offentliga ekonomin.

Eftersom vi står inför ett stort behov av omdisponerade resurser är det av största vikt att verktygen för regeringens förvaltningsövergripande arbete utvecklas. För genomförandet av politikprioriteringar behövs utöver de politikprogram som tillämpats under de senaste valperioderna också vidareutvecklade tillvägagångssätt för förvaltningsövergripande beredning.

KÄLLOR

- Bourgon, J. (2010): From Success to Sustained Success. November 2010.
- Eerola, P. (2010): Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja. Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen. Statsrådets kanslis publikationsserie 14/2010. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j1410-hallitustyoeskentelyn/pdf/fi.pdf>
- Harrinvirta, M. (2010): Tutkimustiedon ja vaikuttavuusarviointien käyttö poliittisessa päätöksenteossa. Kokemuksia Alankomaista, Tanskasta ja Isosta-Britanniasta. Pivotal Consulting Oy 19.8.2010. http://www.sitra.fi/NR/rdonlyres/448F15DA-CC4C-4075-966B-6D8A1F3720BB/4862/Finalreport_ppt_190810.pdf
- Määttä, S. ja Sitra (2010): Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta – Valtion konsernijohtoon vaativa mutta mahdollinen tehtävä. Sitras utredningar 21. <http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksi%C3%A4%2021.pdf>
- OECD (2010): OECD Public Governance Reviews, Finland working together to sustain success. Assessment and Recommendations. OECD, Paris.
- Forsknings- och innovationsrådet (2010): Tutkimus- ja innovaatiopoliittinen linjaus 2011–2015. Forsknings- och innovationsrådet 2010. http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tutkimus-ja_innovaationeuvosto/julkaisut/linjaus2011-2015.pdf
- FM (2010): Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana – Hallintopoliittikan suuntaviivat vuoteen 2020. Finansministeriets publikationer 40/2010. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20100914Hallin/hallinto_hyvinvoinnin_ja_talouden....netti.pdf
- FM (2010b): Konserniohjauksen menetelmällinen kehittäminen, arbetsgruppsrapport. Juni 2010. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20100623Konser/Komeetta-raportti23062010.pdf
- FM (2010c): Finanspolitiska linjen – stabil och hållbar kommunalekonomi. Finansministeriets publikationer 42/2010. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20101020Finans/finanssipolitiikan_linja_.pdf
- FM (2011): Kehysjärjestelmän kehittäminen. Finansministeriets publikationer 17/2011. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/01_budjetit/20110325Kehysj/Kehysjaerjestelmaen_kehittaaminen.pdf
- SRK (2010): Finanspolitikens institutioner. Statsrådets kanslis publikationsserie 18/2010. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j18-finanssipolitiikan-instituutiot/PDF/fi.pdf>
- SRK (2010): Den politiska ledningen på 2010-talet. Statsrådets kanslis framtidsöversikt. Statsrådets kanslis publikationsserie 19/2010. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j19-politiikan-johtaminen/PDF/fi.pdf>
- SRK (2011): Politikprogrammets slutrapport. Valperioden 2007–2011. Statsrådets kanslis publikationsserie 6/2011. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2011/j6-politiikkaohjelmien-loppuraportti/pdf/fi.pdf>
- SRV (2010): Politikprogrammen som styrningsmedel. Programmet för hälsofrämjande som exempel. Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelser 212/2010. http://www.vtv.fi/files/2360/Netti_212_2010.pdf



STATSRÅDETS KANSLI

SNELLMANSGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
tfn 09 16001, 09 57811
fax 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN Tryck 978-952-5896-80-0
ISBN PDF 978-952-5896-81-7
ISSN 1799-7828